Report of the Working Group On Human Rights in Community Corrections

HIGHLIGHTS

The Working Group on Human Rights found that:

- On the whole, Canada's conditional release system follows internationally-recognized principles that an offender should be incarcerated only when there is no other reasonable alternative, and that the offender should be eligible for community release at the earliest possible stage in their sentence.

- CSC faces a complex task in balancing the rights of offenders living in the community against legitimate public safety concerns.

- The Service must put the "community" back in community corrections, to help Canadians understand that public safety is enhanced when social, citizen and volunteer agencies are involved in the reintegration of offenders.

- When CSC applies control measures on offenders living in the community, such as surprise home visits and employment verification checks, two main human rights criteria must be followed. First, the measure must be reasonable and necessary; and second, its application must be consistent with the least restrictive correctional measure available.

- The small number of women offenders living in the community creates unique human rights challenges with respect to their access to various forms of treatment, accommodation, counseling and health support services. While the easiest solution would be to co-locate them in men's facilities, the report recommends CSC explore alternative residency requirements, including private home placements.

- Aboriginal offenders are over-represented in the federal correctional system, they have higher rates of recidivism and parole revocation, and they tend to be released further in their sentences than non-Aboriginal offenders. To respond to the unique problems facing Aboriginal offenders, the Service should make better use of the Section 81 and 84 provisions of the CCRA, which allow CSC to enter into agreements with Aboriginal communities for the provision of community correctional programs for Aboriginal offenders.

- Victims' groups are concerned about the early release of some offenders, the consultation process when locating halfway houses in communities, and their inability to make oral statements at National Parole Board hearings. The Service should be more responsive in informing victims of their rights, including how those rights can be exercised at the most appropriate point in the sentence administration process.

- CSC employees are concerned with three main areas relating to human rights: working conditions (e.g. case loads, personal safety, prompt and fair redress of grievances), clarity and responsiveness of CSC's anti-harassment policy, and increased representation of visible minorities among parole officers.

-//-

Rapport du Groupe de travail sur les droits de la personne dans le milieu correctionnel communautaire

POINTS SAILLANTS

Le Groupe de travail sur les droits de la personne a constaté que :

- Dans l'ensemble, le système de libération conditionnelle du Canada respecte les principes internationaux voulant qu'un délinquant ne soit incarcéré que dans le cas où aucune autre solution n'est possible et qu'il soit admissible à une mise en liberté le plus tôt possible au cours de sa peine.

- Le SCC effectue un travail complexe en tenant compte à la fois des droits des délinquants qui vivent dans la collectivité et des considérations relatives à la sécurité du public.

- Le Service doit mettre en valeur le rôle de la collectivité dans les services correctionnels afin de permettre aux Canadiens de comprendre que la sécurité de public se trouve renforcée lorsque des organismes sociaux, des citoyens et des bénévoles participent au processus de réinsertion sociale des délinquants.

- Deux grands critères relatifs aux droits de la personne doivent être respectés par le SCC lors de la mise en œuvre de mesures de surveillance des délinquants dans la collectivité telles que des visites surprises à leur domicile et des vérifications portant sur l'emploi. Premièrement, la mesure de surveillance doit être raisonnable et nécessair, et deuxièmement, sa mise en œuvre doit être conforme au principe des mesures correctionnelles le moins restrictives possible.

- Le petit nombre de délinquantes vivant dans la collectivité crée des problèmes particuliers en matière de droits de la personne, pour ce qui a trait à leur accès à différents services de traitement, d'hébergement, de counselling et de soins de santé. Tandis que la solution la plus facile consisterait à les héberger dans des établissements pour hommes, le rapport recommande que le SCC explore des solutions de rechange, dont le placement dans une maison privée.

- Les délinquants d'origine autochtone, présents en nombre disproportionné au sien du système correctionnel fédéral, ont des taux plus élevés de récidive et do révocation de la libération conditionnelle et ils sont généralement mis en liberté plus tard au cours de leur peine que les autres délinquants. Afin de mieux faire face aux problèmes particuliers affrontés par les délinquants d'origine autochtones, le Service devrait faire un meilleure utilisation des dispositions des articles 81 et 84 de la LSCMLC, qui lui permettent de conclure des accords avec des collectivités autochtones pour la prestation de programmes correctionnels en milieu communautaire à l'intention des délinquants d'origine autochtone.

- La mise en liberté de certains délinquants tôt au cours de leur peine, le processus de consultation lors de l'installation de maisons de transition dans les collectivités et leur incapacité de prendre la parole lors des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles constituent des sujets de préoccupation pour les groupes de victimes. Le Service devrait informer davantage les victimes de leurs droits et de la manière don't ces droits peuvent être exercés au moment le plus opportun du processus d'administration des peines.

- Trois grandes questions liées aux droits de la personne préoccupent les employés du SCC : les conditions de travail (par exemple, le nombre de cas, la sécurité personnelle et le règlement juste et rapide des griefs), la clarté et la pertinence de la politique du SCC en matière de harcèlement et la représentation accrue des minorités visibles sein des agents de libération conditionnelle.

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

HUMAN RIGHTS IN COMMUNITY CORRECTIONS

Report of the Working Group
on Human Rights

May 1999

EXECUTIVE SUMMARY

The Working Group on Human Rights was asked by the Commissioner to consider several broad questions.

1. The applicability to community corrections of the human rights compliance model developed for the institutional setting.

2. Whether Canada's legal and policy framework for carrying out community corrections is consistent with international and domestic human rights law.

3. How the Canadian approach to community corrections compares with that of other countries.

4. Whether there are specific human rights issues – of interest to employees, offenders, victims or other parties – that are or could be problematic in the community corrections context.

5. Whether the Correctional Service of Canada has adequate guidelines and procedures for dealing with such issues, and how well it monitors and evaluates its compliance with them.

6. How effectively the Service communicates its aims, its operational approach and its results in community corrections.

After reviewing the "Strategic Model for Monitoring Human Rights Compliance" proposed in our previous report, it is our view that its essential characteristics apply equally well to both the carceral and community situations. The framework for compliance also remains basically the same:

1. clearly articulated legal and policy rules;

2. active, explicit and readily intelligible communication of those rules to all parties; and

3. well-targeted and regular monitoring and evaluation by both internal and external agencies.

To make the model fully applicable to community corrections, however, it has been modified and expanded in several ways: to underline the particular rights-related needs of released offenders; to reflect the different work goals and training requirements of employees; to take account of victims' concerns; and to reinforce the role of the

community in fostering safe and effective reintegration. These and similar modifications are presented in Chapter 4 and summarized in Annex C.

With this in mind, it is useful to review the legal and operational models for community corrections in other countries with which Canada might stand comparison. While community corrections is manifestly more favourable than incarceration to the human rights of offenders, the degree of practical protection it affords still depends on how that philosophy is interpreted in policy and on the ground. On the assistance-control scale for instance, the eight countries that provided information displayed a wide range of positions, from the more regimented and limited parole options of the US Federal Bureau of Prisons to a more expansive and positive use of community corrections in some European countries. The main features of these various approaches to community corrections are discussed in Chapter 3.

The Group has further examined provisions of the *CCRA* and *CCRR* that have a particular bearing on community corrections, to determine whether their human rights safeguards are consistent with the relevant international instruments, the Canadian *Charter* and the *Canadian Human Rights Act*; and any other federal legislation (such as the *Employment Equity Act* or the *Privacy Act*) that seeks to protect or promote Canadians' human rights. It is our conclusion that the *CCRA* and *CCRR* basically reflect those provisions and concerns as they relate to community corrections, and that they also make reasonably clear that the human rights rules to which Canada and the CSC subscribe apply no less in the community than in the institutional situation.

At the same time, we note that the emphasis in the *Act* and *Regulations* on custodial control and supervision may appear to detract from the no less necessary tasks of encouraging and assisting offenders to play a more positive role in society. This apparent imbalance also carries over to CSC policies and procedures relating to community corrections, and to that extent may cast doubt on the Mission Statement's assertion that "the main thrust of our energy and creativity is on working with the offender to bring about his or her safe reintegration." CSC's guidelines for the conduct of community corrections are heavily influenced by those parts of the *CCRA* and *CCRR* that spell out the various types and conditions of release into the community.

To the extent that there are human rights problems in community corrections, they mainly stem from the different perspectives of staff, offenders and victims as to what is most humane, reasonable, fair and, ultimately, most conducive to successful reintegration. In the opinion of the Working Group, the policy and operational systems whereby CSC seeks to balance rights and security concerns are generally complete and consistent with Canada's international and domestic obligations. In addition to examining the overall balance of control and assistance activities in community corrections, Chapter 5 examines ways in which particular CSC policies and procedures (e.g. re: "special conditions", maintenance allowances, and disability issues) might be further clarified or modified to good effect. While the rights of employees, victims and offenders (as well as the special needs of women and aboriginal offenders) are handled

separately in that Chapter, it has been a fundamental premise throughout our discussions that every right carries implications for the rights of others.

The practical application of CSC's policy and procedural rules across a wide variety of regional and local situations also poses potential human rights problems. Our review of practices across the country raises several questions of consistency of treatment, particularly for offenders. These include differences in living conditions, financial allowances, house rules, and supervisory practices and sanctions. While relatively minor, and perhaps justifiable on the whole, these variations deserve closer attention. Similar issues involved in the implementation, monitoring and evaluation of rights-related rules are discussed in Chapter 6.

Finally, we were asked to consider ways in which the Service might enhance its ability to communicate the rationale and workings of community corrections more effectively. Given the risks and sensitivities involved in the gradual reintegration of offenders of many kinds, and given the approach adopted by the media and the fact that the public often has only a limited notion of what actually occurs in these situations, a successful communications program represents a difficult challenge. At the same time, it is a particularly important one, in that the level of success in community corrections directly depends on eliciting the greatest possible public understanding and support. CSC has, in our view, only partially taken the measure of that challenge and has still to put together the kind of comprehensive and multifaceted communications strategy that is needed. Chapter 7 highlights some of the shortcomings and proposes a more active approach to dealing with the public's misgivings and concerns.

The Correctional Service of Canada, like the other countries reviewed in this study, regards community corrections as intrinsically more humane and constructive than prolonged incarceration. However, as that comparative review bears out, it does not follow that because similar terms are used, the same regime is referred to, or that because a correctional program is carried on outside prison walls, it is automatically immune to human rights abuses. Although CSC undoubtedly has systems in place to prevent or correct such abuses, it was our general conclusion that:

1. some of the more positive aspects of community corrections (notably ways in which offenders may be assisted to reintegrate and the active involvement of the community in that process) have still to be fully articulated, both in policy and practice;

2. the monitoring and evaluation of human rights issues in community corrections, whether of offenders, staff, victims or others, tends to focus heavily on compliance with procedural requirements of a technical nature, and needs to be both more systematic and more directly related to substantive issues (such as the effectiveness of particular programming combinations in facilitating safe reintegration); and

3. the social and human rights significance of community corrections as part of Canada's criminal justice system has yet to be fully communicated, either to the community at large or to CSC personnel.

That said, we also note (on the basis of the draft *Integrated Community Corrections Framework* of October 1998) that CSC is proposing to improve the range, quality and continuity of the support and assistance programs offered, either directly or indirectly, in the community; to engage community and other resources more actively in that process; and to develop a more comprehensive communications strategy in this area. We strongly encourage these lines of action and recommend they receive the resources needed as soon as possible.

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary..... i

Chapter I: Introduction..... 1

Chapter 2: The Legal Framework..... 4

Chapter 3: Comparable Countries Analysis..... 8

Chapter 4: The Strategic Model..... 17

Chapter 5: CSC Policies in Community Corrections..... 21

Chapter 6: CSC Practices and Monitoring Mechanisms..... 26

I) Employees' Rights..... 26

II) Offenders' Rights..... 28

III) Special Needs..... 31

IV) Victims' Rights..... 33

Chapter 7: Communications..... 36

Annex A: Terms of Reference..... 41

Annex B: List of Contributors..... 44

Annex C: The Strategic Model..... 46

Annex D: Summary of Recommendations..... 49

Annex E: Selected References..... 54

Annex F: United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (*The Tokyo Rules*)..... 60

Annex G: United Nations *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*..... 68

CHAPTER 1: INTRODUCTION

The Working Group was established by the Commissioner in November 1998 with a mandate to complete its analysis of CSC's compliance with international and domestic human rights obligations by extending its review to the area of community corrections.

The full text of the Working Group's Terms of Reference appears at Annex A. Specifically it was asked:

- to develop a strategic model to enhance the ability of CSC and other correctional systems to assess the degree to which they meet their human rights obligations in the community corrections context;
- to review existing policies, operational practices and monitoring procedures which affect the human rights of offenders while under community supervision;
- to assess the extent to which community correctional interventions (e.g., announced home visits, surprise visits, voice tracking, electronic monitoring, etc.) adequately respect offenders' rights;
- to conduct a review of community corrections elsewhere by comparing the Canadian conditional release system to its counterparts in the United States, Europe and Australia;
- to provide guidance on how to reinforce and enhance the rights and entitlements of individuals (offenders, friends, victims, family, staff) in the community correctional environment;
- to make recommendations for ensuring a community corrections workplace free of practices which may adversely affect employees' rights; and
- to make recommendations with respect to enhancing CSC's ability to communicate more effectively the rationale for and the practices involved in community corrections.

To carry out this mandate, the Group reviewed pertinent legal, policy and procedural documents from the standpoint of the Service's role in community corrections; it requested related information from the correctional authorities of eight comparable countries; and it conducted interviews and on-site visits with CSC staff, offenders and agency and community representatives, both at National Headquarters and in the Pacific, Prairie, Ontario, Quebec and Atlantic Regions. The Group also met with the Chairman of the National Parole Board, the Office of the Correctional Investigator, the National Council on Community Corrections, the National Citizens' Advisory Committee,

the Union of Solicitor General Employees, the National Association of People with Disabilities, representatives of the Elizabeth Fry and John Howard Societies, and of victims groups. A list of the documents, persons and organizations consulted will be found in Annex B.

Defining the Area

Since it was clear from the outset that, in most respects, the same human rights principles and obligations apply both to community corrections and to the institutional situation, we have tried to focus on those rights issues that are, if not peculiar to, at least more typical of, the community context.

The domain designated by the term 'community corrections' is less clear-cut than the management of offenders in federal institutions. Not only are the conditions under which CSC carries out its role not entirely of its own making, but community corrections is, by definition, a phenomenon which touches ordinary Canadians as well as community representatives in a particularly direct fashion. While it is obviously important that all the Service's activities be as open as possible to the general public, its ability to explain and justify its work in community corrections directly affects its ability to fulfil its mandate in this area.

It is in this context that the Group has examined CSC's human rights obligations and commitments, the means by which it seeks to implement and monitor them, and how those mechanisms might be better attuned to the declared purposes of community corrections. These issues take on an additional complexity because the underlying theory of community corrections – that offenders of virtually all criminal risk categories can, through a process of supervision and support, become more responsible and law-abiding citizens – is a relatively recent development in Canada's correctional philosophy. It is also far from unchallenged, even at the level of theory, and remains to be fully worked out in practical terms.

Balancing Rights

The protection of society is the Service's paramount obligation. The task of achieving an appropriate and dynamic balance between *assistance* and *control* is at the heart of that imperative. Nowhere is that task more difficult – or more publicly exposed – than in community corrections. For some, the long-term management of offenders in the community is a zero-sum game in which any attention to ensuring respect for their human rights necessarily detracts from the safety of victims and the general public. There is thus no question that the task assigned to CSC by law is intrinsically problematic, and nothing in the following report should be construed as either underestimating the difficulties involved or the professionalism and commitment of those concerned.

There are many arguments in favour of greater use of the community corrections concept. Among them,

1. that it is intrinsically more consistent with the human rights principle of treating all human beings with as much dignity and respect as possible;

2. that it affords offenders the greatest opportunity to begin to make responsible contributions to the general welfare;

3. that community-based treatment services yield more positive results than do equivalent services in institutional settings; and

4. that it offers a practical and less expensive alternative to the inefficient and potentially damaging process of incarceration.

At the same time, it would be unrealistic to regard community corrections as a panacea for all the ills implicit in our system of criminal justice. The Group has therefore been at pains to keep in mind – and to point out to our various interviewees – that no right can exist absolutely or in a social vacuum. Idealistic as our human rights laws may sometimes seem, they also encompass the provisos of *reasonableness* and *fairness*; the liberties which an individual may rightfully claim must also be compatible with the rights and liberties of others. It is in that light that we have considered whether CSC's community correctional model and practices are indeed the least restrictive options available, given the standards of reasonableness and proportionality as they are understood in Canadian and international law.

Acknowledgements

We wish to acknowledge the many people who found time to meet with us. And a special word of thanks must go to the support team from Offender Affairs and Inmate Affairs: Lynn Lamirande and Debbie Cordick. Pam Rudiger-Prybylski also rendered invaluable assistance and made it possible to produce this report in a timely way.

CHAPTER 2: THE LEGAL FRAMEWORK

To maintain continuity with its earlier mandate, the Working Group reviewed Canada's international and domestic human rights obligations and their bearing on CSC's program of community corrections and on the human rights of offenders, employees, victims and other parties involved.

As pointed out in our original report, Canada's human rights obligations are broadly distributed over many international instruments and domestic legislative and constitutional texts.[1] On this basis it was our general conclusion that:

1. all the human rights principles and obligations that Canada has subscribed to since the *Universal Declaration on Human Rights* was adopted 50 years ago apply equally to the treatment of offenders, staff and others, whether it be in an institutional or a community setting;

2. the only major international document which deals specifically with matters related to community corrections is the *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures*, usually known as the *Tokyo Rules*;[2]

3. the essential rights of offenders are adequately reflected in those sections of the *CCRA* that describe the purpose and principles of the federal correctional system;

4. although the human rights of CSC employees, including those working in community corrections, are covered under various pieces of federal legislation, it would be helpful if a revised *CCRA* were to make it clear that staff rights have as much priority as those of offenders; and

5. such rights as are granted to victims under the *CCRA* may be insufficient to reflect their interests, and the manner in which they may be invoked is at present less than clear.

An additional non-binding international instrument directly addresses the rights and entitlements of victims: the *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. Canada played a key role in sponsoring the *Declaration*, which was adopted by United Nations General Assembly in November 1985, and later served as the basis for a federal-provincial-territorial statement in 1988.[3] The full text of

---

[1] See Reference Guides, *Domestic* and *International Human Rights Obligations with Respect to Prisoners and CSC Employees* for a compilation of the relevant texts.

[2] The full text of the *Tokyo Rules* appears in Annex F.

[3] *Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime.*

the *Declaration* may be found in Annex G. It states that victims are entitled to have access to mechanisms of justice, including prompt redress, and urges member countries to ensure that the concerns of victims can be heard at all appropriate stages of criminal proceedings.

The Correctional Law Review, which led to the enactment of the *CCRA* in 1992, considered the *Declaration* and proposed some recognition of victims' rights. More recently the Standing Committee on Justice and Human Rights issued a report entitled *Victims' Rights: A Voice, not a Veto*, which recommends enhancing the role of victims in the parole system and improving victims' access to information about offenders, including information about their participation in programs of various kinds. As part of the present five-year review, the Sub-Committee on the *Corrections and Conditional Release Act* is likely to address these issues. The UN *Declaration* was also considered in the drafting of Bill C-79, which would amend the *Criminal Code* to include additional victim entitlements. The proposed preamble, for instance, resembles the wording of the *Declaration*, and some provisions of the Bill embody principles set out in that document.

The Rights of Offenders in the Community Corrections Setting

Without its being made completely explicit, it is clear that those human rights rules that are encompassed within the *CCRA* and *CCRR* are intended to apply to all categories and classes of federally sentenced persons, whether they be incarcerated or released under some form of parole or supervision. However, it is also clear that the practical implications of respecting those rules will necessarily differ according to the offender's situation. This applies not only to such matters as living conditions and health care provisions, but also to the disciplinary sanctions available and the procedural remedies that can, in practice, be invoked.

Besides laying out the purpose of parole and the duties, composition, etc. of the National Parole Board, Part II of the *Act* presents the various types and terms of release primarily from the standpoint of risk management, eligibility criteria and the operations of the Board. From the offender's perspective, the principal rights-related matters covered in Part II are opportunities for parole reviews, the right to receive fair notice, and the normal information and hearing requirements, which are set out in detail. Speaking generally, and given the preponderance of *custodial* rules in Part II, one is bound to say that the entitlements of offenders (e.g., to rehabilitative treatment, programming, and community support) receive relatively little attention in this part of the *CCRA*. The law as now written goes to great lengths to spell out the power over offenders which is exercised by the correctional authorities. This is no doubt to be expected. But since offenders must also rely on those authorities to deal with them justly and humanely, it is important that the extent and nature of their rights be as clear as possible, and that CSC' s compliance with those rights be appropriately measured and accounted for.

The human rights of specific interest to offenders might be summarized as follows.

- The retention of all normal rights that are not necessarily abridged by virtue of the offender's situation.
- A corresponding right to enjoy the least restrictive treatment possible, consistent with effective risk management and public safety.
- An explicit entitlement under the *CCRA* to an appropriate balance of custodial control and rehabilitative programming and assistance.
- Procedural fairness at all points in the process, including suspension and revocation, as well as the application of control measures, such as search and seizure, urinalysis, compulsory (e.g. psychiatric) treatment, etc., in a manner that conforms with reasonable human rights standards.
- Provision of satisfactory accommodation, living and other conditions, including financial allowances sufficient to enable offenders to live decently, visit family, look for work, and obtain ordinary medical or other services within the terms of their parole.
- Freedom from arbitrary special conditions of parole or sanctions which have no reasonable relation to an increased risk of reoffending.
- Freedom from all forms of discriminatory treatment related to race, ethnicity, sex, disability or any other ground prohibited by the *Canadian Human Rights Act*.
- Assurances that family, friends, employers, etc. will not be subjected to unnecessary intrusion or to harassment in pursuit of verification of offenders' activities in the community.

In a more general sense, it might also be argued that the concept of community corrections as a means of protecting society, by encouraging and facilitating resocialization, entails a responsibility for CSC to be at least as active in soliciting community support and assistance as it is in supervising parolee behavior. Although this may not be an offender's *right* by virtue of international or domestic law, there are at least two articles of the *Tokyo Rules* that underline the importance of this aspect of the correctional task.[4] In any event, the notion of community corrections obviously loses much of its rationale when this is not the case. It is questionable whether the *Act*

---

[4] *Tokyo Rules*: "10.4 Offenders should, when needed, be provided with psychological, social and material assistance and with opportunities to strengthen links with the community and facilitate their reintegration into society"; and, "17.1 Public participation should be encouraged as it is a major resource and one of the most important factors in improving ties between offenders undergoing non-custodial measures and the family and community. It should complement the efforts of the criminal justice administration."

and *Regulations* at present sufficiently express the complementary nature of support and assistance.

CHAPTER 3: COMPARATIVE COUNTRY ANALYSIS

The Working Group will conduct a review of the best practices in community corrections by comparing the Canadian conditional release system to its counterparts in the United States, Europe and Australia.

Consistent with our previous study, the Group requested information from eight countries (the United States, Denmark, Norway, Sweden, France, the United Kingdom, the Netherlands and Australia). Each was provided with a copy of the Working Group's Terms of Reference and asked to provide documentation relating to:

- the overall premises and structure of the community corrections regime;
- how and by whom conditional release decisions are made;
- what safeguards and mechanisms exist to monitor the rights of offenders as they pass through the regime; and
- how the dignity and privacy concerns of other parties are preserved.

We were interested in how rights-related concerns are dealt with elsewhere, and what Canada may learn from or contribute to the development of community corrections. The following describes, on the basis of written material received from their correctional authorities, the main features and variations in each country's treatment of adult offenders who are released into the community under some form of supervision. It bears noting that philosophical and practical interpretations of community corrections vary across jurisdictions.[5] In consequence, the degree to which rights are recognized and protected in the community correctional setting can also vary considerably.

It would further appear from the documentation supplied that no jurisdiction has undertaken a systematic review of the rights-related dimensions of community corrections. This may reflect a more general finding that even those correctional authorities that are firmly committed to enhancing the community component of their program do not seem to commit a corresponding proportion of their financial and human resources to that objective. As a result, resource imbalances between community and institutional corrections are common.

---

[5] The terms 'parole', 'community corrections' and 'conditional release' are not universal. It is thus difficult to know whether the term 'parole' has exactly the same meaning for two different countries. This ambiguity is further compounded by use of the term 'probation' to include parole in several countries. Based on the information supplied, however, we have adopted the following definition of 'parole': "the conditional release of an offender from a correctional institution to serve part of the unexpired sentence in the community under the custody of the state and the supervision of a designated officer."

Where possible and appropriate, the information provided has been supplemented from published studies. Although cross-national comparisons of conditional release systems are rare in the literature, one or two proved particularly helpful, and these are noted in Annex E. Some of the observations that follow may be based in part on those sources.

COMMON FEATURES

The Legislative Basis

Our review of official documentation indicates agreement with the general principles of the *Tokyo Rules* that:

1. imprisonment should be imposed only when there is no alternative;
2. the criminal justice system should also provide and promote a range of alternatives to imprisonment;
3. these measures should be applied in accordance with the principle of minimum intervention; and
4. offenders should be eligible for conditional release at the earliest possible stage in their court-awarded sentence.

Virtually all the countries surveyed expressed some interest in increasing the use of non-custodial measures either as an alternative to imprisonment or part of a supervised conditional release program. In the United States the practical significance of such interest varies considerably from state to state: in most instances, however, the current emphasis remains heavily on incarceration.

As regards the aims of parole supervision, three general goals are also held in common: the protection of the public; social reintegration of the offender; and the prevention of re-offending. In most jurisdictions, community corrections is also seen, at least partially, as serving the objectives of punishment and deterrence. However, all parole systems describe their primary statutory purpose as either crime prevention or public protection. Conditional release programs are usually legislated to serve the rehabilitative needs of the offender while taking due account of the concerns of victims and the safety of the community at large.

In all jurisdictions, there is broad recognition of the need to help offenders reintegrate into the community after a period of incarceration, as well as the value of non-custodial measures in reducing reliance on imprisonment. In many European countries imprisonment is perceived as being detrimental to reintegration, and this skepticism

encourages exploration of non-custodial sanctions as an alternative to, or in conjunction with, incarceration. In other jurisdictions, the United States in particular, to the extent that greater use of community programs is an objective of correctional policy, it seems to be driven more by such pragmatic concerns as alleviating prison overcrowding and reducing costs.

Such different purposes and orientations naturally lead to important differences in practice. For instance, there may be considerable variation in the relative intrusiveness, intensity and duration of community-based supervision. A wide range of dispensations can be observed, from the more onerous, control-oriented home detention (with electronic monitoring) practised in Australia, the United Kingdom and the United States to the considerably more relaxed supervision regimes found in Denmark, Sweden and Norway.

Approaches to conditional release also differ with respect to:

1. how and by whom release decisions are made;

2. eligibility qualifications for conditional release;

3. at what point in the sentence and under what range of restrictions offenders are released to the supervising authority; and

4. the circumstances under which an offender can be returned to prison for failure to comply with parole conditions.

In all cases, the nature and degree of the correctional authority's control over a conditionally released offender's life would seem to depend crucially on its assessment of the risk that a further offence will be committed. Across all jurisdictions, it appears to be accepted that a parole officer's main responsibility is to predict and manage criminal risk.

Assistance and Control

At the same time, there is considerable variation in how countries interpret and balance the assistance and control functions implicit in community corrections. The tensions intrinsic in this dual mandate are sometimes seen as a source of confusion. Some national probation/parole services (e.g. Denmark and the United Kingdom) have recently adopted measures to more closely align their crime prevention activities with other components of the criminal justice system, including police, judicial, and other prosecuting agencies. The view that the supervising authority is not a welfare agency and that any extension of its activities beyond prevention and enforcement is inappropriate also finds favour in several jurisdictions.

In the United Kingdom, while it is recognized that community sentences play a critical role in resettlement, there are also considerable pressures to "modernize" a longstanding directive to probation officers to "advise, assist and befriend" offenders. According to a 1998 consultation document released by the Home Secretary, this would involve acknowledging that the core function of the Probation Service is less "befriending of" and more "protection from" offenders. It is suggested that parole officers be given more statutory authority to "confront, challenge and change offending behaviour and to recognize punishment as a central part of that process." Despite endorsement of a public protection and crime prevention mandate, in many jurisdictions surveyed it is still normal practice for parole officers to explain to offenders at the beginning of their conditional release how assistance and control are to work together.

In varying degrees, all countries also confront a widespread public perception that imprisonment is the only meaningful sentence and that time served in the community, while perhaps more conducive to rehabilitation, is unduly lenient on the punishment scale. There is considerable public pressure for community corrections to deliver effective and credible "penal value" as a way of eliciting greater public confidence in non-custodial sanctions. Such pressure appears to induce paroling and supervising authorities alike to increase both the restrictiveness and severity of release conditions.

Changes in public attitudes also seem to have brought about an organizational shift toward community corrections models that emphasize penal enforcement and crime prevention. A number of intensive supervision programs, as well as other so-called "intermediate sanctions" (situated somewhere between prison and parole, e.g. fines, community service orders and restitution payments) have been introduced in the United States, the United Kingdom and Australia. Designed primarily to detect breaches of, and enforce compliance with, the terms and conditions of parole, intensive supervision measures tend to be control rather than assistance oriented. The idea that more intrusive and restrictive parole conditions remain preferable to imprisonment also adds legitimacy to such intensive supervision programs as mandatory residential placement, electronic monitoring, home detention, compulsory drug testing, surprise visits, and more frequent contacts with parole officers. Suffice it to say that the near universal adoption of tighter supervision of higher need offenders does not claim to have treatment and rehabilitation foremost in mind.

This shift toward more targeted crime prevention and more structured supervision of conditionally released offenders, although less perceptible in the Scandinavian countries, appears to be part of a more general trend to encourage wider use of non-custodial sanctions while allowing for somewhat disparate punishment, deterrence and rehabilitative orientations. Activities are also underway in a number of jurisdictions to impose tighter conditions on certain classes of offenders; to limit or end the automatic use of statutory release (Norway); and to introduce new mandatory parole periods for all offenders, regardless of criminal history or relative risk to reoffend.

General and Specific Release Conditions

Although the terminology differs, all countries make use of both general and specific conditions of release. The most commonly imposed *general* conditions include a requirement to obey the law, report to a parole officer and give notification of change of residence or employment. At the same time, there is broad discretion both in the setting of conditions and in their interpretation and enforcement in the field. For instance, in Norway, the decision to impose conditions above and beyond statutory provisions is at the discretion of the prison governor. In France, the *juge de l'application des peines*, in addition to monitoring an offender's progress through the prison regime, takes an active role in establishing, reviewing and revising the conditions of his release plan. In most cases, however, release decisions and conditions are imposed at the point of sentencing or by the paroling authority. The latter may or may not be independent of the national prison service.

Imposition of *specific* conditions is also virtually universal, provided that the additional sanction serves a declared statutory purpose. Thus, in most countries, treatment conditions – for drug or alcohol addiction, therapy or psychiatric counseling – can be required as a strictly rehabilitative measure in cases where there is a clear connection between the offence and the medical or psychological problem. The treatment itself is usually an administrative matter, subject to the discretion of medical authorities and the consent of the offender. (A few countries, e.g. Sweden, still permit the "civil committal" of an offender to a mandatory treatment program as a preventive or security measure).

In all other cases, the declared aim of the special condition – be it a residency requirement, drug testing, or avoiding certain persons or places – normally focuses on community protection, rehabilitation, preventing relapses, or some combination thereof. International instruments, such as the *Tokyo Rules*, specify that the conditions "should take into account both the needs of society and the needs and rights of the offender and the victim."[6]

Legal Safeguards

Given that any intervention, no matter how intrusive, may be considered preferable to incarceration, it is not surprising that legal challenges to the implementation of parole conditions are uncommon. A review of Canadian and U.S. case law shows that even when such challenges are launched, they almost always fail, most probably because the courts have accepted an extremely broad approach to the reasonableness of sanctions, for either public safety or rehabilitative purposes. Those purposes, in effect,

---

[6] *Tokyo Rules*: 12.1 Conditions.

validate restrictions that would otherwise violate rights to privacy, mobility and association that are usually recognized and protected in all jurisdictions.

For that reason, important legal safeguards have been established to prevent the restriction of rights beyond what is inherent in the imposition of the condition itself. In all jurisdictions, the supervising authority is required to inform the offender of the parole conditions being imposed on his release, their rationale and the possible consequences of non-compliance with them. In keeping with international instruments, those conditions must also be precise and practical, as few as possible, and involve the least restrictive measures. In most countries, the sanction itself is subject to review (and possible revision or removal) at the offender's request. Although there are also procedural differences in how and by what authority an offender may be returned to prison when an alleged breach of parole occurs, the offender normally retains the right to be heard before revocation procedures can be initiated. In most cases, the agency responsible for supervision in the community has a duty to report a breach of parole conditions and may make a recommendation to revoke parole. However, the responsibility to act on such recommendations normally rests with the courts. The Norwegian regime is unusual in permitting an offender "to express his opinion regarding conditions." Moreover, "supervision is not often applied against his wishes [which] makes parole supervision, in many cases, a form of voluntary aftercare." [7]

Community Support

It is generally recognized that community involvement and well-developed community support systems are crucial ingredients in safely reintegrating offenders. Every system surveyed acknowledges the importance of engaging such support, utilizing local resources and creating a more positive and less stigmatizing environment for offenders, while simultaneously reassuring the public that their safety will not be compromised.

Our analysis suggests that a country's orientation with respect to parole supervision is as much a matter of societal attitudes and appropriate professional training as it is of resources. While a common core of supervisory activities can be found across all jurisdictions (encompassing, for instance, unannounced home visits, employment verifications, and drug and alcohol screening), there are marked differences in the extent to which parole officers are expected to combine these activities with counseling, assistance, advocacy and service functions. European countries, with some exceptions, generally appear more accepting of the principle that supervision and reintegration of offenders ought to be carried out by, for and in the community.

---

[7] *The Norwegian Probation Service and its place in the Criminal Justice System* (1998). The Royal Ministry of Justice and Police.

It appears that the more formally organized British, American and Australian probation/parole services make comparatively less use of community volunteers, or resources. These systems tend to rely more frequently on residency requirements, up to and including home confinement, as part of a more control-oriented approach to offender supervision. By contrast, parole officers in the Scandinavian countries are required to coordinate contacts between the offender and different social assistance and community support agencies, including health, labour markets, education and housing.

The Scandinavian experience is instructive in another regard: released offenders in Denmark, Norway and Sweden may request to be supervised by a volunteer selected from the offender's community. Lay supervisors are nominally independent of the probation service, although they may receive compensation for expenses. The function of the community supervisor varies between the two poles of traditional probation/parole work – befriending and controlling – but at no time is the national probation service relieved of its ultimate responsibility for offender supervision. The volunteer is expected to report to the probation authority regularly, especially if the offender fails to maintain contact, where criminal activity is suspected, or where there is some other cause for concern.

OTHER ISSUES

Disclosure of Information

All the countries consulted have adopted explicit and detailed protocols concerning disclosure of confidential documents held or prepared by the paroling authority. In most countries, offenders have the right to see most, if not all, case-record documentation (the general exception being medical, psychiatric or psychological reports), to be informed of decisions affecting their release, and to be given the opportunity to make representations before the paroling authority. As a general rule, no information is to be passed on to private individuals or organizations without the express consent of the offender.

Our survey further indicates that there are no independent agencies exclusively designed to monitor, investigate or correct alleged violations of offenders' rights while under supervision in the community. Most systems do provide a grievance procedure, however, and offenders are, in principle, informed of their right to complain. Only the UK allows for an Inspectorate of Probation, whose functions include investigating high profile cases, accrediting community programs, and auditing national supervision standards.

Electronic Monitoring (EM)

Several countries, including Sweden, Britain and Australia, have experimented with the electronic monitoring of offenders since it was first introduced in the United States in the early eighties. The programs differ significantly in the technologies deployed, the target populations and the declared correctional purpose. In the UK, for instance, electronic monitoring is imposed on offenders as a condition of a curfew order, and is thought to provide a regulated and controlled transition from custody to liberty. Other jurisdictions, while recognizing that electronic surveillance necessarily restricts an offender's liberty, justify the technology as an effective way to detect breaches of court orders, reduce recidivism, save money, alleviate prison crowding, and reintegrate more offenders safely into the community.

On the other hand, electronic monitoring continues to raise legal and ethical questions concerning the privacy and dignity of those involved. Skeptics claim that surveillance of this kind effectively widens the net of penal control, extending the control measures of the prison to the community. And concerns are expressed that electronic monitoring does not always represent the least restrictive measure. Furthermore, once introduced, it is believed that it may be difficult to resist the temptation to use EM primarily for control and enforcement rather than rehabilitation purposes. Although there are relatively few reported legal challenges to electronic monitoring, American case law suggests that its use would likely be held constitutionally valid, saved by the belief that offenders have diminished rights while under sentence and parole supervision.

Victims Concerns

Many jurisdictions increasingly acknowledge the concerns of victims, and some, like Canada,[8] are attempting to give them a greater voice in, and access to, the criminal justice system. Measures range from allowing victim impact statements at sentencing to proposals in the United States to adopt a Victims' Bill of Rights. Reparations for criminal harm in the form of community service orders are also considered by some countries to be a valuable way to help reconcile offenders and their communities. Most systems, in one way or another, encourage offenders to take responsibility for their crimes and the harm they have caused. On the other hand, efforts to grant victims rights, in the narrower legal sense, are still relatively new, and it remains to be seen exactly how the supervision of offenders in the community will change in international practice to respond to victims' needs and concerns.

---

[8] At the time of writing, a Bill outlining new provisions to reinforce the dignity and respect of victims has just been introduced in the Parliament of Canada.

Overview

While some form of gradual supervised release is a standard feature of all jurisdictions surveyed, there are wide variations both of policy and practice among (and even within) countries. In summary, the uses of "community corrections" may vary along any or all of the following major dimensions:

1. the availability of probation or parole as a component of sentencing;

2. the points within a sentence at which an offender may become eligible for gradual release;

3. the types of supervisory restrictions or conditions that may be imposed at any given point, by what specific authority, and subject to what sanctions;

4. the overall balance of control and assistance in bringing about effective reintegration;

5. the relative allocation of resources to the different correctional situations and activities; and

6. the nature and extent of genuine community involvement in either supervising or assisting offenders.

CHAPTER 4: THE STRATEGIC MODEL

The Working Group will develop a strategic model for respecting human rights in community corrections.

The strategic model presented in our first report identified a number of components that we believe fundamental to a well-structured human rights regime in a correctional setting. After reviewing that model, we find those components hold good for community corrections as well as for the institutional situation.

Essentially, that framework is built around the proposition that any correctional authority must be able to demonstrate to the community that it is fully cognizant of and in compliance with *the rule of law* as it applies to human rights, and that it has operational systems in place that fully reflect its human rights obligations and provide complete and credible means for achieving, evaluating and accounting for its compliance in that regard. Within this framework, the model sets out three guiding principles:

1. that all parties (employees, offenders, victims and others) must have a clear and common understanding of the human rights in play;

2. that those rights should be firmly and explicitly grounded in the relevant domestic statutes as well as in any applicable international instruments; and

3. that all regulatory procedures for safeguarding and enforcing those rights must be efficient, open and transparent.

Once the relevant laws and regulations are in place and it is clear how they relate to legal obligations, the policy framework serves to contextualize them and make them specific to the work of a particular correctional system. To meet that goal, the formulation of policy must meet the following standards, as outlined in our first report:

1. policy should be issued only to the extent that a practical interpretation of the legal or regulatory rule is indispensable (need);

2. policy should be explicitly linked to its legal and regulatory basis (authority);

3. policy should identify as specifically as possible the rights at issue (specificity);

4. policy should be uniform and consistent for all correctional situations within the system (consistency);

5. as far as possible, policy should not be diluted or confused by locally adopted rules but should issue from a single authoritative source (single-source); and

6. policy should be expressed in the most straightforward and practical language possible (clarity).

Assuming that the policy rules themselves are specific, consistent and unambiguous, the next task is to make certain that they are adequately communicated and understood. The model therefore proposes three requirements for ensuring that legal and policy rules are effectively conveyed to all parties:

1. regular, accessible and ongoing training for staff that explains both the legal basis and practical implications of those rules;

2. succinct and readable manuals or other printed material to which regular reference can readily be made; and

3. equivalent sources of information for non-readers.

Finally, the practical effectiveness of the model depends on the design and use of appropriate monitoring and evaluation mechanisms. These have two main purposes:

1. to provide systematic checks on the extent and quality of the organization's compliance with prescribed human rights safeguards; and

2. to ensure that employees, offenders or other parties have expeditious and credible remedies for any apparent lapses in respecting their rights.

To ensure that the present model fully reflects both the goals and the working context of community corrections, the general outline (as summarized in Annex C) has been modified in the following ways:

1. to reflect the entitlement of offenders in the community to an appropriate balance of supervision and assistance;

2. to ensure that the practical implications of that balance are clearly spelled out in related policies and procedures;

3. to specify that the implications of any rights or entitlements that come into play in community corrections must be a normal component of both initial and ongoing training for the employees concerned; and

4. to require that compliance with those same rights or entitlements is monitored and evaluated in ways that take account of the community corrections context and provide effective remedies.

The model again stresses the need for public scrutiny. This not only means that internal systems of monitoring and evaluation must meet reasonable standards of timeliness and effectiveness from the perspective of those whose rights are involved, it also requires that all aspects of the correctional system be subject to appropriate forms of external monitoring. The principle of independent oversight affords the various parties both a practical assurance that the correctional authority is in full compliance with the rule of law and an effective alternative recourse if they suspect that such is not the case. This is no less important in community corrections than in the institutional setting.

When it comes to monitoring compliance with human rights rules or providing remedies to those who believe that their rights have been violated, the premises and circumstances of community corrections also entail some differences of emphasis or approach. For instance, it seems questionable whether possible rights violations in the treatment of offenders in the community can be either captured or resolved by essentially the same monitoring and grievance mechanisms as are used for institutional inmates. Moreover, any public demonstration that a system of community corrections is meeting its human rights obligations should involve both internal and external evaluations and reviews that clearly target respect for and compliance with those specific sets of rights.

However the concept of community corrections is defined in practice, it necessarily brings more actively into play the rights-related concerns of victims and the community at large. There is, as noted earlier, increasing public pressure to ensure:

1. that the rights of victims within the criminal justice system are fully articulated and protected in law;

2. that their relation to the rights of others is made clear and explicit;

3. that the manner in which any such right may be invoked and enforced is spelled out in terms that are fully intelligible and actively communicated to all concerned; and

4. that the necessary internal and external mechanisms for monitoring and evaluating the effective use of those rights are established and applied.

Although the fundamental principles involved in setting out and enforcing victims' rights are essentially the same as those that inform the model as a whole, for greater clarity its application to community corrections is now made explicit by incorporating the four requirements set out above.

The entitlement of the general public to be both well informed about, and suitably involved in, all aspects of the correctional system, and community corrections in

particular, is also incorporated into the expanded model. This has the additional advantage of linking the community corrections model to the *Tokyo Rules*.

CHAPTER 5: CSC POLICIES IN COMMUNITY CORRECTIONS

The Working Group will review existing policies ... which affect the human rights of offenders while under community supervision.

The Service's Mission Statement and ensuing Strategic Objectives make a number of commitments that bear on offenders' rights in the community corrections context. Among other things, the Mission states that equal importance is to be given to assistance and control; and in doing so, that "the main thrust of our energy and creativity is on working with the individual offender to bring about his or her safe reintegration." Most of the Strategic Objectives enumerated on page 11 in relation to Core Value 2 also bear out this general commitment.[9] In short, the emphasis that CSC places on its responsibility to encourage and enable offenders to become more law-abiding, and "to mobilize community resources" to that end, presumably entitles them, in practice, to expect a corresponding balance of assistance and control. Moreover, since the Mission as much as the *Act* serves CSC as a basis for reviewing performance, any such rights-related commitment should be highlighted as part of the performance evaluation process. The Working Group has therefore tried to assess how far this is indeed the case, either as a matter of policy or practice.

As noted in our earlier report, CSC continues to have an abundance of policy directives dealing with every aspect of corrections. For purposes of the present exercise, it can be assumed that most of those policies apply equally to the institutional and community situations. Others, by their nature, are geared exclusively to institutional requirements; on the other hand, relatively few of the Commissioner's Directives, for example, could be said to deal either primarily or substantively with community corrections.[10]

However, many of the practical rights-related matters of concern to staff, offenders, victims or the public at large are covered, in one way or another, in the National Parole Board's Policy Manual, in CSC's Case Management Manual, and, most recently, in a number of (Interim) Standard Operating Practices in the 700 series.

With respect to the general adequacy of CSC's current policy guidance on community corrections, the Working Group has therefore tried to confirm whether all actual or potential human rights concerns are dealt with within this body of policy guidelines;

---

[9] Core Value 2 states: "We recognize that the offender has the potential to live as a law-abiding citizen."

[10] Among those Commissioner's Directives which bear on community corrections are: #23 Community Advisory Committees, #545 Escorts, #571 Searches and Seizures of Contraband, #572 Urinalysis Program, #700 Case Management, #720 Education of Offenders, #740 Work Releases, #760 Leisure Activities, #770 Visiting, #775 Volunteers and Volunteer Activities, #780 Parole Supervision, #782 Sharing Offender-related Information, #784 Information Sharing between Victims and The Service, #790 Temporary Absences, #850 Mental Health Services, #870 Maintenance Allowance for Offenders.

whether the practical implications of any particular rights-related policy are clear and unambiguous enough for all parties to understand; and whether there are areas of policy which might benefit from additional clarification or consolidation.

Briefly, our conclusions are as follows.

1. Written policies exist with respect to virtually all human rights issues, from general directions to use the least restrictive and intrusive interventions, consistent with responsible risk management, to specific instructions regarding the types of offender-related information that may be shared with victims and by whom.

2. It is less certain that all parties are clear about the practical implications of any particular policy, let alone whether they accept them as fair and reasonable.

3. Specific points that may warrant further clarification include:

    i) the imposition and/or interpretation of special release conditions as they relate to an offender's criminal history and risk rating, and how those conditions interact with suspension and/or revocation of parole;

    ii) the attachment of mandatory treatment provisions, more particularly psychiatric or psychological treatment requirements, as a condition of parole;

    iii) consistent determination of financial (maintenance) allowances in accordance with an offender's status and needs; and

    iv) the implementation of policy in areas related to disability.

Before dealing with these in more detail, it is worth noting two or three general considerations about the way in which CSC formulates and implements its policies on community corrections. Policies related to control and supervision not only outweigh policies dealing with assistance in reintegrating, they also entail many procedural and documentation requirements which, according to parole officers, are the major focus of audits and performance evaluations, and thus absorb a great deal of time that might otherwise be applied to mobilizing "community resources to ensure that offenders...are provided with support and assistance."[11]

By way of illustration, the Standard Operating Practices on Community Supervision (*Interim*, February 1999) run to 18 pages and set out in detail such matters as the rating levels for intervention based on static and dynamic risk factors in the offender's behaviour. However, apart from a brief note (item fifty-three of one hundred and

[11] Strategic Objective 2.12.

eleven) that the "Parole Officer's task is to actively encourage and assist the offender to become a law-abiding citizen", the SOPs offer no guidance, either general or specific, as to what forms such encouragement and assistance might normally be expected to take. From the perspective of offenders' rights, it therefore seems legitimate to ask how well existing policy and procedural requirements reflect the proposition that community corrections is a mix of three interrelated activities – supervision, programming and community involvement. If the balancing of practical assistance and risk management is out of proportion at the level of operating procedures or performance standards, it seems quite probable that it will be so in day-to-day practice.

ACTUAL OR POTENTIAL POLICY PROBLEMS

Special Conditions

A CSC Bulletin on Case Management[12] seeks to clarify three recent policy circulars issued by National Parole Board, and in particular the basis for imposing "special conditions" of release and the interventions that may flow from a breach of those conditions. The Bulletin stresses two things:

1. that special conditions "are extraordinary measures that require demonstrable evidence that they are necessary, reasonable, and the least restrictive option consistent with the protection of society";

2. that the "violation of a special condition will now be indicative of the risk becoming unacceptable, resulting in immediate intervention by the supervising authority". (While it is also made clear that such interventions may come short of suspension, the Parole Board must be informed of the violation and the action taken within 3 working days).

We note, however, that over sixty percent of releases carry a special condition related to abstinence – from alcohol, drugs, intoxicants, or some combination thereof. As a result, it is hard to describe such a condition as an "extraordinary measure." It may be, of course, that what are sometimes called "technical breaches" of such widely used measures do not often lead to immediate suspensions or revocations; we nevertheless suggest that both policy and practice in this area require closer evaluation in terms of what is meant by an "extraordinary" measure, as well as from "the least restrictive" option standpoint.

---

[12] September 28, 1998.

Treatment Conditions

As a general rule, and pursuant to section 133 of the *CCRA*, the Parole Board may only impose special parole conditions that are considered "reasonable and necessary in order to protect society and to facilitate the successful reintegration into society of the offender." On occasion, the Board imposes a treatment-oriented special condition to ensure that the offender will not present an undue risk. We believe that as long as it can be demonstrated that such a condition is the exception, not the rule, that it is indeed "reasonable and necessary", and that its violation would likely result in violent re-offending, then suspension or revocation may be in order. However, we also suggest that the CSC and the Board should always actively seek alternative ways to manage offenders in the community before suspending or revoking parole on the basis of a failure to abide by a treatment-oriented condition. This might entail, for instance, further assessing the reasons for refusal to participate in treatment, offering other forms of treatment to which the offender consents, or increasing the frequency of monitoring.

Financial Maintenance Allowances

In the course of our meetings with offenders and staff in the five main regions of the country, we tried to ascertain what financial allowances were provided to offenders and on what basis these were determined. Since released offenders understandably attach considerable importance to such allowances and the impact they have on how and where they live, where they can go, and what they are able to do while attempting to reintegrate, the Group was struck by the number of apparent variations in financial treatment. The explanation we were given has several aspects, among them that:

1. Commissioner's Directive 870 (Maintenance Allowance for Offenders) provides the underlying policy rules;

2. particular differences are attributable to factors such as cost-of-living differences from region to region (as reflected in Treasury Board rates); whether the offender is participating in a program; and whether meals, laundry and other facilities are provided by the CCC or CRF where the offender resides.

Local welfare rates are also said to have a bearing on offender allowances.

Having reviewed CD 870, we find that, within the basic proposition that "an offender granted a release shall be eligible for payment of all reasonable transportation, food and, where applicable, lodging expenses", the directive gives both CSC and NGO managers latitude to vary what is reasonable within *six* parameters: i) need as shown by an offender's budget; ii) the availability of cooking facilities; iii) program participation; iv) the offender's effort and motivation in seeking or maintaining employment; v) the

offender's demonstrated financial responsibility; and vi) the availability of alternative forms of financing.

None of the above is intrinsically unreasonable, but collectively they can – and do – give rise to significant local and individual variations which may be questionable. We therefore recommend that the policy be simplified and rationalized to improve consistency and avoid potential resentments; and to ensure that in all cases it genuinely enables offenders to reintegrate as part of the community.

Issues Related to Disability

As a general rule, CSC ensures that federal prisons are "barrier-free" as regards their ability to house and otherwise accommodate offenders with both physical and other disabilities. Since these offenders reasonably expect to be released into the community at the same rate and under the same conditions as those without impairments, the Service has a responsibility to ensure that this is the case and that no discrimination results. In point of fact, however, a lack of accessible residential or other accommodation may result in delays in offenders' release or limitations to their mobility once released. Complaints to this effect are at present before the Canadian Human Rights Commission.

From our observations, it would appear that, while most of the Community Correction Centres meet essential accessibility standards, Community Residential Facilities operated under contract by NGOs are much less likely to pass that test. Nor does the Service seem to require them to do so, possibly because such a requirement would impose serious financial strains on obviously well-intentioned community agencies.

Since any continued use of inaccessible facilities might well be judged a breach of Canada's human rights law, as well as federal policy, we recommend:

1. that CSC carry out without delay a comprehensive accessibility survey of all CCCs and CRFs or other facilities used by offenders while in the community;

2. that it develop an appropriate action plan to correct any deficiencies; and

3. that it examine means whereby CRFs could be required by contract to become fully accessible, including the possibility that any necessary adaptations would be financed by CSC.

While, with the exception of inaccessibility and its consequences, none of the problem areas mentioned above constitutes a violation of human rights law, several of them clearly deserve attention, in terms both of policy and practical monitoring to ensure that the Service achieves the levels of humanity, fairness and consistency to which it aspires.

CHAPTER 6: CSC PRACTICES AND MONITORING MECHANISMS

The Working Group will review existing... operational practices and monitoring procedures... and assess the extent to which community corrections interventions (e.g. home visits, "surprise visits", voice tracking, electronic monitoring, etc.) adequately respect offenders' rights,... and provide guidance on how to enhance the rights and dignity of individuals (offenders, friends, victims, family, staff) in the community correctional environment.

I) Employees' Rights

We have found no evidence to suggest that employee rights problems in community corrections are different in kind from those of institution-based staff. The concerns expressed generally boil down to three:

1. working conditions: e.g. work loads, personal dangers, prompt and fair redress of grievances, etc.;

2. some continuing concern about the clarity and completeness of the Service's anti-harassment policy; and

3. various aspects of employment equity and the accommodation of people with disabilities.

None of the CSC employees with whom we spoke, including USGE representatives, identified any form of employee right that seemed to them peculiar to the work of community corrections. They generally agreed that those rights that they enjoy as Canadians, as federal public servants and as employees of CSC are, for the most part, sufficiently articulated in law and policy and appropriately monitored and protected by the mechanisms and agencies in place.

We reiterate our previous recommendations that the Service clarify and reinforce its harassment policy to make clear that it applies to all forms of harassment prohibited under the *Canadian Human Rights Act,* whatever their source, and that effective remedies need to be in place and applied wherever harassment is found to have occurred.

The Group also tried to sound out employees about their perceptions of the various employment equity problems that CSC is acknowledged to have. The responses differed widely, from one employee who found the policy itself to be discriminatory and unnecessary ("reverse discrimination") and several who appeared quite oblivious to the issue, to the majority who recognized that, given the demographics of the offender

population in the community, their work would clearly benefit from greater diversity among parole officers. The recent report on CSC conducted by the Canadian Human Rights Commission brings out a number of these points, and we endorse their conclusions and recommendations; it will be important to ensure, not only that they are followed – and monitored – but also that their rationale is adequately communicated to CSC management and staff.

Briefly, the main findings of the CHRC *Employment Equity Review* (October, 1998) are that, *in relation to their estimated availability in the general labour force*, only visible minorities are seriously under-represented. Women, aboriginal peoples and visible minorities are also increasingly under-represented as they progress up the organizational hierarchy.

One should further point out that CSC workforce data for aboriginal peoples and visible minorities relate poorly to the representation of those two groups in the *offender population*, both in institutions and in the community. This obviously affects the Service's ability to deliver programs and provide assistance and support to such offenders as part of the community corrections program. While recognizing CSC's desire "to create an employee population that is more fully reflective" of the numbers in the offender population, the CHRC review provides no guidance on how a more appropriate balance might be achieved, or in what timeframe; and no such measures are to be found among the Service's latest employment equity compliance objectives. We therefore reiterate the recommendation made in our previous report that the Service "develop specific components of its employment equity plan that particularly address long-standing problems in achieving a more appropriate balance between the representation and distribution of employees vis-à-vis offenders."

Appropriate accommodation of employees with disabilities also remains a considerable concern, as does the accessibility or adaptation of some community residential centres and halfway houses. While more recent installations show a satisfactory level of compliance with barrier-free standards, progress to bring older premises into line has been spotty and appears to be a low budgetary priority. This is a particularly difficult problem in premises managed by NGOs under contract. Since these short comings affect not only employees with disabilities but also offenders, visitors and members of the public with mobility or other impairments, we recommend that CSC step up its efforts to achieve full accessibility.

Monitoring Mechanisms

The mechanisms that CSC has at its disposal for monitoring compliance with the rights of employees working in community corrections are, to all intents and purposes, the same as those for dealing with institution-based staff. They comprise access to both internal and external complaint or grievance processes and the normal array of internal and external audit or evaluation systems. Apart from one complaint that no remedial

action was taken in response to a successful grievance, we have no reason to question the general efficacy of those processes. At the same time, we are not aware of any internal audits, evaluations or reviews, whether recent, ongoing or proposed, that bear specifically on the human rights situation of employees working in the area of community corrections.

II) Offenders' Rights

In reaching its conclusions about which, if any, CSC practices might adversely affect the rights of offenders, the Group has relied on information from several sources: discussions with senior managers at NHQ and parole officers in the field; feedback from offenders in all regions; internal investigative reports or performance evaluations and reviews that focus on the strengths and weakness in the Service's application of supervisory or other standards; external evaluation and comments, for example from NGOs, the Church Council, the Correctional Investigator, and others; as well as case law on the imposition and administration of parole conditions. Not surprisingly, these comments have at times provided conflicting views on the relevance and effectiveness of CSC systems for safeguarding human rights.

Assuming that low risk offenders under light supervision seldom perceive breaches of their rights, it seems safe to suppose that rights-related problems will more likely occur among high-risk, heavily supervised offenders. In practice, the latter sometimes suggest that their parole conditions and supervisory regimes are less than humane or helpful. However, when it comes to enumerating specific instances where CSC's safeguards allegedly break down or show signs of systemic weakness, such occurrences are limited in both number and significance.

Particular allegations include:

1. overly strict imposition of local or house rules, which frustrates offenders without inducing more responsible behaviour;

2. particular inconsistencies in the ways such rules are applied;

3. necessary interventions, such as searches, that allegedly are not always conducted with respect for the procedural requirements set out in law and policy;

4. suggestions that some offenders have found surprise visits or contacts with family, friends, employers, etc. unreasonably intrusive or less than helpful to their efforts to reintegrate; and

5. problems with respect to the availability or suitability of programming and treatment, either for reasons related to geographic location or because some services provided in institutions may be less easily obtained on the outside.

While it is not easy to substantiate particular observations or allegations, most of the above issues were raised with sufficient frequency to suggest that there are inconsistencies or ambiguities that need to be looked into, and that may not be systematically captured by current monitoring.

The Use of Community Interventions

Supervision and management of offenders in the community entail both routine and special interventions to ensure that they are complying with their release conditions and correctional plan. Since these are intrinsically restrictive or intrusive, their nature and application may give rise to human rights concerns, and not only for offenders themselves. It should therefore be clear that all such interventions, whether they involve routine reporting, home visits, urinalysis or some form of electronic monitoring, are administered as a conscious privation of normal freedoms, and consistent with gradual, safe and humane reintegration. Under international and domestic law, CSC has the authority to use any intervention that is reasonable and necessary; the challenge is therefore to ensure that they are indeed the least restrictive or intrusive measures that are consistent with safe, humane and helpful reintegration. In that context, the Working Group took a closer look at the merits of two forms of intervention in particular: home visits and electronic monitoring.

Home Visits

Like the use of "collateral contacts" in the community to verify offenders' accounts of their activities, home visits can obviously be justified in a general way. It must, however, be recognized that such visits, and particularly so-called "surprise visits", may directly affect the rights of third parties such as family members, friends, lodgers, etc., and may require something like a "for cause" justification to obviate the charge of arbitrary intrusion into offenders' private affairs. It is argued that home visits that are *not* surprise visits (and to which the offender has at least tacitly consented) are less efficacious for verification purposes. That said, however, the supervisory value of surprise visits needs to be weighed against the negative effects not only on the integrity of an offender's family or residential situation but also on the personal safety of parole officers. In practice, the latter appear to take reasonable precautions to avoid placing themselves at risk or causing needless embarrassment, but we recommend that more specific direction and training be provided in all aspects of home visits and information-seeking from third parties.

Electronic Monitoring (EM)

Electronic monitoring is not at present a procedure used by CSC, but the Service is naturally aware of its use in other jurisdictions, in Canada and elsewhere, and the potential value of various forms of EM has recently been reviewed by the Solicitor General's department. Although that particular survey focused largely on the use of EM in three provincial situations, and appears generally skeptical about its claims to be "a cost-effective alternative to incarceration", the study also recognizes the difficulty of reaching any firm conclusion on the advisability of its use at the federal level at this stage.

From the standpoint of our own mandate, and given the feedback provided by other countries, we offer only two observations. While the most senior levels in CSC and the Parole Board continue to question both the effectiveness and humaneness of electronic bracelets in particular, several operational managers with whom we spoke tend to adopt a more positive attitude towards EM. In any event, in our judgement, and although we are not in a position to comment on its effectiveness, EM is not intrinsically at odds with reasonable respect of the rights of offenders.

Monitoring Mechanisms

The protection of offenders' rights in the community context currently depends on the same general mechanisms as are provided for in federal institutions: access to the internal complaint and grievance processes; access to the Correctional Investigator; and such policy-related audits as the Service from time to time includes in its regular performance evaluation schedule.

Judged purely in terms of these guarantees, we offer the following observations:

1. the continuing availability in the community setting of the complaints and grievances processes is not well understood by offenders;

2. in any event, they are very little used, except following a revocation, i.e. after the offender has returned to an institution;

3. legal challenges to standard or special conditions have been few and have mostly proved unsuccessful;

4. the availability of the Correctional Investigator's services is poorly advertised and not actively promoted;

5. none of these mechanisms has much credibility among offenders, although most of those to whom we spoke seemed satisfied with on-the-spot remedies obtained through their case officers or house managers; and

6. so far as we were able to determine, there have been no service-wide audits or evaluations bearing specifically on the protection of offenders' rights in the community.

Given these observations, we offer the following recommendations:

1. that all offenders be formally advised at the time of their release that they continue to have a right to make a complaint through the CSC process, that any such complaint will be expeditiously and impartially dealt with, and that they formally acknowledge receiving this information;

2. that CSC, in conjunction with the Office of the Correctional Investigator, explore alternative means whereby offenders may raise concerns about their correctional treatment in the community without fear of untoward consequences;

3. that the rationale for imposing *special* release conditions be reviewed and, if necessary, adjusted; and

4. that the Service incorporate in its ongoing Performance Evaluation planning regular and service-wide audits to verify that the rights of offenders in the community are respected, and that they have prompt access to internal and external remedies if they believe their rights are jeopardized.

III) Special Needs: Women and Aboriginals

It is well recognized that the relative scarcity of women and the over-representation of aboriginals in the *inmate* population create special human rights problems for these groups. These were dealt with in our earlier report. Less obvious may be the special needs of women and aboriginals when it comes to their gradual reintegration into the community. In general, we found CSC to be cognizant of those needs and making conscientious efforts to deal with them. Following the Report of the CSC's Task Force on Reintegration, the Service undertook to respond to the specific needs of women and aboriginal offenders within its "community strategic planning function". It seems fair to say that, at this point, analysis of those needs has been thorough and has suggested numerous positive directions.[13] In spite of recent initiatives, however, the situation of many aboriginal and women offenders released into the community remains unusually difficult and practical progress has been slow.

---

[13] See *Community Strategy for Women on Conditional Release*, CSC, February 1998, and *Enhancing the Role of Aboriginal Communities in Federal Corrections*, CSC, 1999.

Women Offenders

Because women offenders on conditional release are relatively few and geographically dispersed, their access to various forms of treatment or social, counseling and health support services is sometimes problematic. CSC recognizes that women – particularly those who have themselves been victims of abuse or who have young dependent children – need extraordinary and "women-centered" community support, and the Group was informed of several useful initiatives, including some that stress the use of voluntary and mutual support systems. We recommend that these be actively pursued.

At the same time, we encountered CRFs with both male and female residents, which, while apparently operating without incident, raise questions, if not as a matter of human rights law, at least with respect to the possibilities for abuse. While section 8(a) of the *Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners* indicates that "Men and women shall so far as possible be detained in separate institutions; [and that] in an institution which receives both men and women, the whole of the premises allocated to women shall be completely separate", this requirement would appear to be limited to prison situations. It may also be argued that, in the community setting, provided it is subject to appropriate restrictions, allowing women and men to live in the same residence more closely approximates social normality and thus promotes reintegration. At the same time, such arrangements should obviously be used with caution and only with an offender's full consent, particularly if children are present. We recognize that the limited numbers of women offenders in the community may make single-sex dwellings difficult to achieve, but we recommend that CSC explore other means, such as placement with suitable volunteer families, rather than resort routinely to joint residency of men and women for lack of a better solution.

Aboriginal Offenders

In addition to being greatly over-represented in federal institutions, aboriginal offenders also tend to experience special problems in terms of their gradual release, notably:

1. disproportionate slowness in obtaining various forms of parole;
2. higher rates of recidivism and revocation while conditionally released; and
3. relative weakness of community support systems.

Sections 79-84 of the *CCRA* recognize a legal obligation to "provide programs designed particularly to address the needs of aboriginal offenders" in both the institutional and community contexts. Furthermore, CSC has a National Aboriginal Strategy aimed at "significantly increasing the number of Aboriginal offenders who are safely and successfully reintegrated into the community". In addition to developing appropriate programming and support, this strategy attempts to give greater practical effect to the

provisions of ss. 81 and 84 of the *Act*, which authorize CSC to enter into agreements with aboriginal communities "for the provision of correctional services," and to seek to involve particular communities in designing and carrying out aboriginal offenders' release and reintegration plans.

There is no doubt that the quality and quantity of aboriginal-specific programming and support has increased since the *Act* was introduced in 1992. Establishment of Aboriginal Healing Lodges for both men and women offenders is a case in point. However, the disproportion of aboriginals in the federal correctional system has hardly changed over that period. Ironically, a tendency among aboriginal offenders to dissociate themselves from many treatment programs offered in institutions both delays their release and limits opportunities to involve aboriginal communities in their conditional release in accordance with section 84. To date there have been some fifty odd such releases, in part no doubt because CSC, as the responsible authority, is anxious to ensure that publicly defensible standards of community supervision are applied.

In this sense, both the Service and the aboriginal communities find themselves on the horns of a dilemma. The intention of the *Act* is to counter the alienating effects of an essentially non-aboriginal justice system by giving aboriginals themselves a greater say both in responding to criminal behaviour and in remedying its effects. At the same time, CSC remains legally responsible for the outcomes of such delegation, which makes the tasks of negotiating correctional service agreements and involving particular communities slow and cumbersome. The Service is certainly aware of this situation and working to meet the intent of ss. 81 and 84. However the underlying problem remains that there is a poor fit between native concepts of crime and punishment and the essentially non-aboriginal correctional model embodied in the *Act*. Despite notable recent improvements, further efforts appear to be needed to make the delegation process more effective. We recommend that CSC intensify its consultations with aboriginal representatives on how best this can be done, and incorporate appropriate initiatives within its National Aboriginal Strategy.

IV) Victims' Rights

Neither victims of crimes nor potential victims (i.e. the public at large) have traditionally been afforded any specific legal protection by international or domestic human rights law. At the same time, victims or potential victims are presumably entitled to such personal security as can normally be assured through the criminal justice system of a free and democratic society. As a matter of Canadian law, victims of criminal behaviour have also increasingly been recognized as a group with particular needs of a broadly defined "human rights" nature. As noted earlier, this process has now led to the introduction of a Bill in Parliament to enhance victims' rights.

Under the *Corrections and Conditional Release Act (*1992*)*, victims are entitled to be present – but not heard – at an offender's parole hearing, and to receive information about the status and whereabouts of an offender who is about to be released into the community (ss. 26 and 142). These disclosure provisions also apply, "with such modifications as the circumstances require", to any other person who reasonably claims to have suffered "physical or emotional damage, as a result of an act of an offender, whether or not the offender was prosecuted or convicted for the act".

In discussing the adequacy of these entitlements with representatives of victims associations, we were made aware of the following concerns:

1. that, in the view of some, current parole eligibility requirements may release certain offenders into the community before they have achieved even a minimal standard of reform;

2. that too little attention is given to victims' concerns about the siting of halfway houses or other accommodation in which parolees may be placed;

3. that the victim's right to be present at the offender's Parole Board hearing ought to extend to the right to make representations to the Board and the offender, in the interest of having the latter face up to the consequences of his crime;[14]

4. that the information disclosure provisions embodied in the *CCRA* place too much responsibility on victims to initiate the disclosure process, and that it seems unclear whether they would have sufficient prior information to be able to do so; and

5. that in those cases where the information disclosure or victim protection system breaks down and the victim is unable to obtain a suitable remedy from the Parole Board or CSC, the victim has no clear alternative redress.

Items 1, 2 and 3 above are, strictly speaking, beyond our mandate and we can do no more than signal to CSC that they are clearly ongoing and serious preoccupations. As regards item 4, it was not apparent on the basis of our interviews, whether victims are systematically provided with an explanation of the process whereby they may avail themselves of the rights embodied in the *Act*. The most current information brochures on the subject, *Victims – Questions and Answers about Corrections and Conditional Release* (1993), and *Information for Victims* (1993) appear to assume that the onus is on the victim to learn what the law provides and to trigger the disclosure process. To say that victims may obtain this information from any NPB or CSC office hardly answers the question.

---

[14] This possibility is among the proposals currently before Parliament.

It is not suggested that CSC has an obligation to establish and maintain a list of all victims, direct or indirect, whether or not they wish to be advised of the offender's progress through the correctional system. However, we would recommend that the Service, the Parole Board, and any other parties to federal sentencing, specifically provide *interested* victims with a plain-language explanation of their rights, and the process for making a request to exercise them, *at the earliest and most convenient point in the sentence administration process.*

The Group also recognizes the substance of victims' contention with respect to seeking redress for administrative lapses. While victims could, of course, seek remedies in court or raise the matter with their elected representatives, we recommend that CSC and NPB examine the need to provide a mechanism of independent review to take account of such concerns. A similar suggestion has also been put forward recently by the Standing Committee on Justice and Human Rights in its *Victims' Rights* report.

CHAPTER 7: COMMUNICATIONS

The Working Group will make recommendations with respect to enhancing CSC's ability to communicate the social rationale behind community corrections more effectively.

The communications tasks facing CSC have widely differing human rights implications, for offenders, staff, victims and for the public at large. As a matter of law and policy, it is of paramount importance that both offenders and staff have a clear and common understanding of the rules under which the correctional regime operates. For neither group would appropriate communication be satisfied simply by distributing or otherwise making accessible the legal and policy texts concerned.

Information for Offenders

The Service accepts a responsibility to make every effort to ensure that offenders are fully informed of their rights situation at all points of the process. It might nevertheless be worthwhile to audit from time to time precisely how well informed they really are. From our observation, while some individuals are well aware of their rights and the recourses available for safeguarding them, the degree of awareness among offenders generally is of a rather hit-or-miss kind and does not seem to reflect a concerted and consistent communications program to that end.

Staff Training

Similarly, the knowledge employees have of their own and others' rights within the correctional system depends on a process of continuing self-education and training. The extent to which that aspect of CSC's duty to communicate is being fulfilled continues to be problematic and could also benefit from more systematic evaluation. As noted in our earlier report, new CSC personnel receive concentrated induction training in various aspects of their work for a period of several weeks. At most two days of that training could be said to deal with some aspect of human rights, and then chiefly in conjunction with related issues and as they affect staff activities in institutions. As far as we can determine, working level staff, including parole officers, thereafter generally receive no more than five days of continuing training in any given year, as well as access to self-education modules. Since the available training options are very numerous and the number that relate to rights issues very few, it is unlikely that any but a handful of CSC employees receive rights-related training – except perhaps tangentially – as part of their refresher or upgrading programs.

A quick survey of existing training modules that appear to have rights implications for offenders, staff, victims or others confirms that, insofar as they deal with community corrections, they lean much more towards techniques of risk management and relapse prevention than towards the protection of offenders' remaining rights or involvement of the community in safe and humane reintegration. The voluminous training material on the *Assessment, Treatment and Supervision of Sex Offenders* (November 1998) is a case in point. The behavioural typology, treatment and management of sex offenders is exhaustively presented, but the offender is typically portrayed as a deviant psychological subject, and community involvement as a "trained collateral network" of supervisory "watchdogs". So far as we could determine, in roughly 500 pages of training material there is no reference to Circles of Support or similar community support initiatives. By contrast, a module on *Harassment Awareness* (November 1997), although still omitting the possibility of harassment of staff by offenders, is extremely well-focussed and practical from the rights-protection standpoint.

According to many of the parole officers with whom we met, the chief focus of Service-mandated training at this juncture is on the policy and procedural implications of Operation By-Pass. Meanwhile, the Personnel and Training Branch is carrying out a comprehensive revamping of all CSC training and endeavoring to ensure that rights-related material receives appropriate priority and professional support. The Working Group fully endorses this project. We also recommend that, in the interim, the Service examine ways whereby current and new staff can be rapidly familiarized with the essential human rights issues in community corrections, what law and policy require of them in that regard, and how they should respond on a day-to-day basis.

Public Information

Of particular interest to community corrections is the much broader and more complex task of attracting understanding and support from the Canadian public and, if possible, getting it more involved in the declared goals of community corrections. The substance of the most recent survey on these issues (*A National Survey on Organized Crime and Corrections in Canada*, December 1998) appears to confirm a number of things that are directly relevant to community corrections:

1. that "there is strong support for parole in Canada, by a margin of three to one";

2. that Canadians tend to over-estimate by significant margins both the proportion of federal offenders who receive parole and the proportion of paroled offenders who commit a new offence while in the community;

3. that better than four of every five respondents support "effective corrections", i.e. "the federal policy of making decisions about time served in a penitentiary on the basis of risk"; and

4. that, in general, Canadians are not factually well-informed about either the administrative processes or the statistical results of community corrections.

While this latest survey may improve CSC's awareness of the complex interrelation between what people actually *know* about community corrections and what they *perceive* or *believe* about its aims, suitability and effectiveness, its findings will come as no surprise. The tasks of establishing a rational public link between facts and beliefs while at the same time countering the detrimental impact of sensational media reports have long been a familiar backdrop to CSC's efforts to conduct an open and effective communications program.

In this regard, our review of human rights in community corrections essentially confirms the self-evident fact that Canadians have a more immediate and emotional interest in community corrections than they do in incarceration. While we are pleased to note several recent initiatives such as the documentary film on the work of parole officers entitled *A Test of Justice*, it seems fair to say that CSC's work to project persuasive public messages related to community corrections are still not what they might and ought to be, especially given the program's obvious reliance on community understanding and support.

The Medium and The Message

Without labouring the point, we suggest that the essence of a more active communications program lies not in a proliferation of printed material, whether it be statistical data, popularizations of the law or broad assertions to the effect that gradual and supervised reintegration of offenders provides greater public security than uncontrolled release of untreated offenders on completion of a flat sentence. The accuracy or truth of such facts or contentions is not, in itself, the heart of the communications challenge for CSC. That consists rather in:

1. identifying the most persistent public misconceptions with respect to the rationale and effectiveness of community corrections, especially those that are routinely exacerbated by sensation-seeking media reports;

2. devising for each particular misconception, or set of related misconceptions, a detailed and continuing strategy for presenting all the positive information and messages needed to correct or counter them;

3. assigning specific communications tasks to CSC managers, from the highest on down, so that each has an ongoing (and well-supported) role to play when dealing directly with the media or public groups; and

4. taking more initiative in dealing in a timely way with media or public groups, to overcome the perception that CSC is reactive and defensive, and to preempt irresponsible or ill-informed reporting by actively taking CSC messages to the public.

Community Involvement

The *Tokyo Rules* stress the intent of "non-custodial measures" (i.e. community corrections) "to promote greater community involvement in the management of criminal justice". CSC and others are to be commended on the increasing use of Circles of Support[15] as a means of allaying public suspicions of released offenders and actively enabling them to find a constructive and healthy place in society. The educational value of such initiatives is itself considerable and gives well-disposed members of the community an idea of how they can help themselves by assisting rather than rejecting offenders. Such initiatives are at present relatively rare, however, and this aspect of risk-management through community involvement is less used than one might be led to suppose.

Some Citizens Advisory Committees and Victims Groups appear to recognize that, with support from the Service, they too have a valuable role to play in defusing or mitigating some of the negative attitudes that confront offenders and undermine their reintegration. But the use of CACs by CSC for public education purposes is anything but systematic, which may in turn reflect the fact that CACs themselves are not always well-disposed towards offenders. Although their mission requires them to play a useful communications role in educating the local community and "building support for the correctional process", our interviews suggest that this is not generally the case. In this regard, it appears questionable whether these Committees are in practice being established with a clear mandate, or that they currently understand or accept that they have a role to play in encouraging greater public involvement in safe reintegration. It also does not appear that CSC at present monitors their use in this regard. We therefore recommend that the role, mandate, and composition of Citizens Advisory Committees be reviewed to ensure that these better reflect and reinforce the public information aspect of their work, and that they be provided with suitable guidance on what they can do to foster community involvement. We also recommend that the public impact of CACs be evaluated from time to time.

In short, if the Canadian model of community corrections hopes to live up to its declared goals for successfully reintegrating offenders, more needs to be done on the community

---

[15] **Circles of Support** is a community reintegration project that seeks to reduce the risk of re-offending by sex offenders who are re-entering the community without supervision at their warrant expiry date. Based in the religious community, the Circle aims to enhance public safety by working in cooperation with the police, neighbourhood groups, victims and treatment professionals. Since 1995, over 40 Circles have been formed.

side of that equation. As things stand, the case for positive (as distinct from defensive) public engagement in this process appears to be made chiefly by NGOs such as the Elizabeth Fry, John Howard and St. Leonard's Societies. These clearly do much important public communications work as well as providing practical support to former inmates, and in that work they are no doubt encouraged by CSC. The question remains, however, whether this whole aspect of community corrections – both public education and community support – should not occupy a more central place in CSC strategy, and in consequence be more firmly endorsed and more generously resourced by the Service than it is at present.

ANNEX A: TERMS OF REFERENCE

Background

Community corrections are a critical component in the process of safely returning offenders to mainstream society. From a human rights perspective, supervising offenders in the community rather than in highly structured institutional settings is intrinsically appealing. Offenders have access to treatment programs, support and services in the community which are either restricted, unavailable or less effective in the custodial situation. Maintaining non-violent, low risk offenders in the community is also one of the most cost-effective ways of alleviating prison population pressures and reducing Canada's comparatively high rate of incarceration. There is, moreover, considerable public support for the principle of conditional release in Canada -- provided that offender reintegration does not increase the risk to public safety. Thus, continued support for reintegration of offenders depends upon the correctional authority's ability to provide credible, safe and effective non-custodial alternatives to incarceration.

Although the social and economic benefits of community corrections are well documented, and while the number of offenders safely reintegrated into the community is a significant indicator of how well the Correctional Service of Canada is achieving its mission, the main focus of federal corrections remains the task of maintaining custodial control. As the Task Force on Reintegration (1997) observed, the work of community corrections is not well understood or defined within CSC's organizational structure. While the Task Force on Reintegration could be seen as a call for CSC to take community corrections more seriously, the failure to adopt a system-wide approach to the correctional process is not unique to the Service. Independent reports commissioned by CSC frequently fail to consider the complexities of keeping offenders in the community. Even comparatively thorough studies such as the recent report of the Working Group on Human Rights (*Human Rights and Corrections: A Strategic Model*) have, because of the nature of its mandate, scarcely examined the human rights dimensions of community corrections.

The fact that community corrections have not been as carefully assessed as the institutional element of corrections is not to suggest that there are no systemic problems or human rights concerns in the federal community corrections system. Members of the Working Group on Human Rights heard, from both staff and inmates, testimony that would belie any belief that human rights are universally respected outside the prison gate. The Group heard several accounts of parole allegedly being suspended for what appeared to be technical – as opposed to substantive – breaches of conditions. Inmates further alleged that excessively stringent parole conditions reflected the subjective moral standards of CSC staff.

There are other critical areas where CSC's decision-making processes and operational practices, including the entire ambit of supervision, assessment, validation and prevention procedures, have a fundamental impact on offenders' rights during their passage through the community correctional regime. The determination of "special" parole conditions and written instructions, limitations on contacts, electronic surveillance technologies, residency requirements, "surprise" visits, programming needs, as well as release and risk assessments, all have important rights-related dimensions affecting not just offenders' rights, but also the dignity and privacy concerns of "collateral" contacts (e.g. friends, family, victims and staff). Maintaining offenders in the community as law-abiding citizens is clearly a complex endeavor. It involves striking a precarious balance between "least restrictive" principles and public safety concerns. It is equally clear, however, that if the Service is to achieve its goal of safely reintegrating more offenders into the community, then a more concentrated examination of the human rights dimensions of community corrections at all levels of CSC's operations will be required.

Mandate

The Working Group will:

- develop a strategic model to enhance the ability of CSC and other correctional systems to assess the degree to which they meet their human rights obligations in the community corrections context
- review existing decision-making processes, operational practices and monitoring procedures which affect the human rights of offenders while under community supervision
- assess the extent to which community correctional interventions (e.g. home visits, "surprise visits," voice tracking, electronic monitoring, etc.) adequately respect offenders' rights
- conduct a review of the "best practices" in community corrections by comparing the Canadian conditional release system to its counterparts in the US, Europe and Australia/New Zealand
- provide guidance on how to enhance the rights and dignity of individuals (offenders, friends, victims, family, staff) in the community correctional environment
- make recommendations for ensuring a community correctional workplace free of practices which undermine employees' sense of dignity
- make recommendations with respect to enhancing CSC's ability to communicate the social rationale behind community corrections more effectively.

Approach

In carrying out its mandate, the Working Group will:

- develop a strategic model for respecting human rights in community corrections
- examine the conditions of residency and the treatment of offenders in community-based correctional facilities

- review the nature and scope of CSC/community involvement in monitoring, assessing, supervising and sharing information about human rights concerns in the community correctional context
- review the internal and external human rights oversight mechanisms by which standard and special release conditions imposed by the releasing authority are monitored in the community
- review from a human rights perspective the criteria and processes by which parole can be suspended by CSC
- develop recommendations for improving CSC's definition, management and evaluation of the human rights dimension in community corrections, as well as the public communication of that task.

Working Group Members

The Working Group members will include:

Maxwell Yalden, Chair
Stuart Beaty
Janice Russell, Reintegration, CSC
Ivan Zinger and David Hooey, Human Rights Division, CSC

Additional law students may be hired on a casual basis to provide research support to the Working Group.

Consultation

The Working Group will consult with CSC's staff and managers, as well as community partners and organizations that are stakeholders in the community correctional system.

Deadline

The final report will be issued by June 30, 1999.

Projected Costs

The report, including all contract fees and travel, will not exceed $100,000.

ANNEX B: LIST OF CONTRIBUTORS

Correctional Service of Canada – National Headquarters

Allard, Pierre – A/Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs
Beane, Millard – Aboriginal Issues
Blondin-Roy, Nicole – Employment Equity
Couillard, Denis – Policy
Davidson, Jim – Director General, Consultation
Deurloo, Bran – Director, Accountability
Ingstrup, Ole – Commissioner
Johnston, Mike – Director, Inmate Affairs
Kobernick, Carolyn – Senior Counsel, Legal Services
Lagacé, France – Assistant Commissioner, Communications
McClung, Lucie – Senior Deputy Commissioner
McVie, Fraser – Director General, Strategic Planning and Policy
Méthé, Denis – Director General, Programs and Integration
Plante, Denyse – Director, Staff Training and Development
Rama, John – Assistant Commissioner, Personnel and Training
Redmond, Kristi – Consultation
Roy, Michel – Assistant Commissioner Corporate Development
St-Onge, Pierre – Reintegration
Stableforth, Nancy – Deputy Commissioner for Women
Staubi, Bill – Director, Reintegration
Thurber, Arden – Director General, Program Accreditation
Tobin, Richard – Director General, Offender Affairs
Vantour, Jim – Director, Investigations
Whiteduck, Gina – Director General, Aboriginal Issue
Wilson, Steve – Director, Audits

Facilities

In each region, the Working Group met with District Directors, Directors of CCC's and CRF's, parole officers, USGE representatives, local CAC members, victim liaison coordinators, offenders, and NGO representatives.

Atlantic
Hart House CRF (John Howard Society)
Island View House CCC
Saint John Parole Office

Quebec
Carrefour Nouveau Monde
Intensive Supervision Team
Langelier Area Parole Office
Montreal Metropolitan Parole Office
Olgilvy CCC
Résidence Émmanuel Grégroire CRF

Ontario
Central Ontario District Office
Community Assessment Team
Keel CCC
Team Supervision Unit
Women Offenders Unit

Prairies
Alberta North/N.W.T. District Parole Office - Edmonton
Elpida House CRF (Catholic Social Services)
Stan Daniels CCC

Pacific
Harbour Light CRF (Salvation Army)
Temporary Detention Unit and Community Corrections Relapse Unit
Vancouver Area Parole Office

Other

Collette, Renée – Executive Director, National Parole Board
de Villiers, Priscilla – CAVEAT
Gibbs, Willie – Chairperson, National Parole Board
McIssac, Edward – Executive Director, Correctional Investigator's Office
National Advisory Committee on Persons with Disabilities
National Citizen Advisory Committee
National Community Corrections Council
Pate, Kim – Executive Director, CAEFS
Reid, Don – USGE
White, Elizabeth – St. Leonard's Society

ANNEX C: STRATEGIC MODEL FOR HUMAN RIGHTS COMPLIANCE IN A COMMUNITY CORRECTIONAL SETTING

I. GENERAL FRAMEWORK FOR BOTH COMMUNITY AND INSTITUTIONAL SITUATIONS

1. The overall purpose of the model is to provide:

   - satisfactory and demonstrable compliance with lawful human rights obligations; and
   - complete, efficient and compatible systems for achieving and evaluating compliance with human rights rules.

2. It should also give the correctional authority:

   - a means of conceptualizing and organizing specific human rights monitoring mechanisms;
   - a basis for identifying and correcting systemic human rights problems; and
   - groundwork for a complete and appropriately tailored communications program.

3. The main premises for effective monitoring of human rights are:

   - clear, common understanding of the human rights rules;
   - unambiguous legal authority for those rules; and
   - compliance mechanisms that are both transparent and practical in themselves and open to public scrutiny.

4. As far as the formulation of correctional policy is concerned, the model advocates:

   - policy interpretation strictly according to practical need;
   - explicit links to legal and regulatory authority;
   - policy that is specific to particular, well-identified human rights;
   - consistency across the correctional system;
   - issuing policy from a single central source; and
   - the use of plain, practical language.

II. PARTICULAR COMMUNITY CORRECTIONS APPLICATIONS

Effective transmission of community corrections policy calls for:

- a clear set of strategic objectives for this aspect of the correctional program, particularly as regards the balance between control and assistance in the reintegration process;
- thorough articulation of the rights and entitlements of staff, offenders, victims and others as they apply in the community context;
- appropriate guidance to staff, offenders and members of the public as to their respective roles and responsibilities in bringing about safe reintegration by a balanced use of control and assistance;
- basic training to case managers, parole officers and other staff in community corrections that provides well-balanced and situational treatment of all operational implications of the various human rights issues involved;
- regular access to appropriate refresher training, particularly for staff who deal directly with offenders or victims;
- convenient and readable reference material for staff, including a suitable digest of the *Tokyo Rules*;
- corresponding material for offenders; and
- practical information material for victims, outlining their rights and the procedures for invoking and enforcing them.

III. MONITORING OFFENDERS' RIGHTS IN COMMUNITY CORRECTIONS

1. Internal monitoring systems should include:

- regular checks against the policy and procedural standards established for this program, as part of normal reporting and supervision;
- demonstrably accessible, timely and effective grievance and complaint processes that take account of the community context;
- regular audits and evaluations of human rights norms and their implementation in a community setting;
- impartial investigation of incidents involving alleged human rights violations;
- a dedicated human-rights-compliance tracking capacity; and
- specific provisions and, if necessary, specific monitoring mechanisms for verifying respect for the rights of groups with special needs, such as women or aboriginal peoples.

2. Independent oversight should be provided by a legally recognized monitoring body with the capacity to:

   - make its services known and accessible; and
   - resolve complaints and recommend systematic remedies.

IV. MONITORING EMPLOYEES' RIGHTS IN COMMUNITY CORRECTIONS

To ensure that the rights and interests of staff working in community corrections are appropriately safeguarded, the model requires:

- a suitable array of internal and external monitoring and redress mechanisms (e.g. grievance process, regular audits, etc.) as well as ready access to impartial agencies or adjudication outside the organizational hierarchy.

V. MONITORING VICTIMS' RIGHTS

Once the nature and extent of victims' rights and entitlements throughout the correctional process have been established in law and policy, the model calls for:

- regular evaluation of the degree to which victims actually know what those rights and entitlements consist of and how they may be exercised: and
- an independent recourse to which victims may apply for remedy if they believe their rights have been infringed.

ANNEX D: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

CSC POLICY

1. We recommend:

   I. that, along the lines proposed in its *Integrated Community Corrections Framework*, CSC further articulate its policy with respect to the appropriate balance between *control* and *assistance* in community corrections;

   II. that, in particular, it spell out, in practical terms, the role of CSC managers and staff in providing assistance to, and involving community support in, the safe reintegration of offenders;

   III. that the Service review and, if necessary, adjust the distribution of resources between the institutional and community aspects of its work to reflect such initiatives;

   IV. that, in due course, CSC policy be reformulated to take appropriate account of the concerns of victims and such amendments to the *Criminal Code* and the *CCRA* as may result from current legislative initiatives;

   V. that the definition and use of *special conditions* be re-examined and, if necessary, adjusted to ensure that they meet "extraordinary" and "least restrictive" standards;

   VI. that CSC policy on financial maintenance allowances to offenders be simplified and rationalized in order to improve consistency of application and ensure that such allowances maximize offenders' chances of safe reintegration;

   VII. that a comprehensive accessibility survey of all CCCs and CRFs be conducted without delay, and that an appropriate action plan be developed, including the possibility of contractual obligations on CRFs that would be financed by CSC;

   VIII. that, as recommended in the Working Group report of December 1997, CSC "develop specific components of its employment equity action plan that directly address long-standing problems in achieving a more appropriate balance between the representation and distribution of staff vis-à-vis offenders";

IX. that, as also recommended in that report, the Service clarify and reinforce its harassment policy to make clear that it applies to all forms of harassment prohibited under the *Canadian Human Rights Act*, whatever their source, and that effective remedies be in place and applied; and

X. that efforts be intensified to reduce, clarify and streamline all CSC's mechanisms for communicating policy to staff, and in particular, those policies that relate to effective community corrections.

STAFF TRAINING

2. We reiterate our recommendation that CSC "take action to improve the quantity, quality and accessibility of rights-related training, particularly for front-line staff":

   I. by increasing the amount of core training time devoted to the principles and the operational implications of respecting the rule of law;

   II. by incorporating specific guidance to parole officers on how to provide assistance to, and involve community support in, the safe reintegration of offenders;

   III. by making refresher or updating training in these matters mandatory for all the employees concerned; and

   IV. by ensuring that training stresses the practical judgements and decisions that each officer must be able to make through the use of situational and case-study training methods,

3. We also recommend that, pending introduction of a revamped training program, the Service examine ways whereby current and new staff can be familiarized with the essential human rights issues in community corrections.

4. In particular, we recommend that more specific direction and training be provided to employees in all aspects of home visits and information-seeking from third-party contacts.

INTERNAL MONITORING

5. It is recommended that CSC's current Performance Assurance and Auditing programs be broadened:

I. to include periodic assessments of the extent to which staff, offenders or other parties are effectively made aware of their rights in the community corrections context, and of the extent to which they can and do avail themselves of such rights;

II. to identify and evaluate the effects of such measures as are taken by staff to provide assistance to, or involve the community in, safe reintegration of offenders.

6. It is also recommended that CSC consider whether the Service's complaint and grievance processes, which, in principle, remain available to offenders in the community, actually provide an effective recourse for rights-related complaints, and, if not, whether a more suitable alternative can be devised.

7. Meanwhile, it is recommended that all offenders be formally advised at the time of their release that they continue to have a right to make a complaint through the existing process, and that they acknowledge receiving this information.

EXTERNAL MONITORING

8. We recommend that:

I. the continuing availability of the Office of the Correctional Investigator be consistently and prominently drawn to the attention of all offenders at the time of and during their conditional release;

II. the CI's Office, on its own initiative, periodically monitor the implementation and effectiveness of particular aspects of CSC's community correctional programs from the standpoint of offenders' rights.

9. The Working Group recommends that CSC, the Parole Board, as well as any other parties to federal sentencing, devise a reliable system whereby interested victims can be provided with a plain-language explanation of their rights, and of the process for exercising them, at the earliest and most convenient point in the sentence administration process.

10. It is also recommended that the Service, in conjunction with the Parole Board, examine the need to provide a mechanism of independent review of victims' allegations that their rights have been infringed.

SPECIAL NEEDS

Women Offenders

11. In addition to encouraging CSC to pursue its initiatives to provide a wide range of women-centred community supports, we recommend that CSC explore all available means to avoid joint residency of male and female offenders.

Aboriginal Offenders

12. In light of the continuing over-representation of aboriginals in the correctional population and the limited progress in meeting the intent of ss. 81 and 84 of the *CCRA*, we recommend that the Service intensify its consultations with aboriginal representatives on how best this can be achieved, and incorporate appropriate initiatives within its National Aboriginal Strategy.

COMMUNICATIONS

Information for Staff

13. It is recommended that a succinct and readable digest of the United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (*Tokyo Rules*) be brought to the attention of all CSC managers and staff whose responsibilities affect community corrections.

Public Information

14. We recommend that an overall responsibility to ensure that employees, offenders, victims and other parties are fully and consistently informed of their rights, and of the ways in which they may be exercised, be assigned to the Service's Communications Branch.

15. Given the dependence of effective community corrections on broad public understanding and support, it is recommended that:

    I. the Service identify the most persistent public misconceptions with respect to community corrections, devise detailed communication strategies and messages for correcting each of them, and assign responsibilities throughout the Services for their implementation;

II. the role and mandate of Citizens Advisory Committees (CACs) be reviewed to ensure that they better reflect the public information aspect of their work and what they can do to foster community involvement; and

III. the public impact of CACs be evaluated on a regular basis.

ANNEX E: SELECTED REFERENCES

Evaluation

Canadian Human Rights Commission. (1998, October). *Correctional Service of Canada. Employment Equity Compliance Review. Draft Interim Report.* (Ottawa)

Christy, R., & Vantour, J. (1996). *When Things Go Wrong: Lessons from Investigations into Community Incidents.* Ottawa: Correctional Service of Canada.

Comments and Undertakings in Response to CHRC's Interim Compliance Report (1998).

Correctional Service of Canada

(1998-1999) *Activity Year End Report.* Aboriginal Issues Branch.
(1998) *Employment Equity Report.*
(1998) *Performance Report.*
(1998) *Victim Notification Audit.*
(1998) *Workforce Analysis.*
(1997) *Task Force on Reintegration. Final Report.*
(1996) *Time Out*: Federal Training Centre, East/West Quebec District.
(1995) *Report on the Review of Sentence Management.*
(1994) Internal Audit Report, Citizen Escort Audit.

Corrections and Conditional Release Statistical Overview. (1998). [On-Line]. Available: http://www.sgc.gc.ca/epub/corr/e199809/e199809.htm. Accessed November 06, 1988.

Evaluation of the Detention Provisions of the *CCRA*, Community Supervision Questionnaire. (1995).

Guidelines for Implementing Treasury Board's Revised Policy on Accessibility in CSC Owned and Leased Correctional Facilities. (1992).

Heise, E., et al. (1996). *Community Reintegration Project.* Ottawa: Correctional Service of Canada.

National Community Case Management Review. National Report. (February 1998).

Soulie, C., Hurtubise, R. & Couillard, D. (1998). *Evaluation of the Organizational Structure of Community Corrections – Atlantic Region. Final Report.*

Policy

Community Supervision. Standard Operating Practices (SOPs). (Interim). [On-Line]. Available: http://infonet/cds/cds/sop/english/700%2D06e.htm. Accessed February 11, 1999.

Correctional Service of Canada

(not dated) *Framework for Decisions by the Executive Committee.*
(not dated) *Program Accreditation. Rating Guide for Panel Members.*
(various) *Bulletin*: Case Management, Case Preparation, Policy, etc.
(various) *Commissioner's Directives*
(1999) *Enhancing the Role of Aboriginal Communities in Federal Corrections*
(1999) *Framework on the Enhanced Role of Aboriginal Communities in Corrections.*
(1999) *Standard Operating Practices. Urinalysis Testing in the Community (draft).*
(1998) *Assessment, Treatment and Supervision of Sex Offenders.*
(1998) *Case Management Manual (final draft).*
(1998) *Community Strategy for Women on Conditional Release.*
(1998) *Conditional Release Supervision Standards.*
(1998, October) *Integrated Community Corrections Framework (draft).*
(1998) *Planning and Accountability. A Guide for Managers and Employees.*
(1997) *Parole Officer* (job description).
(1991) *Community Residential Facility Standards.*
(1988) *Hostel Standards.*

CSC Internet Site: Phase 2. Draft Text. (1988).

Module 4 – Community Based Alternatives. (1998). [On-Line]. Available: http://www.sgc.gc.ca/espeaker/emod4.htm. Accessed January 01, 1999.

National Parole Board Policy Manual. (1997). [On-Line]. 1(3).

Offender Intake Assessment and Correctional Planning. Standard Operating Practices (SOPs). (Interim). [On-Line]. Available: http://infonet.cds.cds.sop/english/700% 2D04.htm. Accessed February 11, 1999.

Reports

A Test of Justice. (1998). Documentary Productions Ltd.

Abbotsford Police Department, *Project OWN.*

Auditor General of Canada. (1996). *Report of the Auditor General of Canada: Chapter 30, Correctional Service of Canada: Reintegration of Offenders*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada.

Bergner, D. (1998, February). God Bless this Rodeo: Louisiana prison inmates illustrate a warden's Bible lessons. *Harper's*, p33.

Briefing Note: Hamilton-Wentworth High-Risk Offender Working Group. (1997).

Canadian Consulate General. (1998). *Crime and Punishment: The Parole System in Texas*. Dallas.

Canadian Training Institute. (1998). *A Primer on Community Corrections and Criminal Justice Work in Canada*. Toronto: Canadian Training Institute.

Church Council on Justice and Corrections. (1996). *Satisfying Justice: Safe Community Options that attempt to repair harm from crime and reduce the use or length of imprisonment*. Ottawa: The Church Council of Justice and Corrections.

Community Corrections (#3). (1998, February). *Let's Talk*. Ottawa: Correctional Service of Canada.

Correctional Investigator. (1996-97, 1997-98). *Annual Report of the Correctional Investigator*. Ottawa: Queen's Printer.

Correctional Plan, The. (1998, February). *Let's Talk*. Ottawa: Correctional Service of Canada.

Correctional Service of Canada

(1998, September) *Citizens' Advisory Committees: Enhancing the Role of Independent Observers. Discussion paper prepared by the Human Rights Division.*
(1999) *The Correctional Service of Canada Strategy in Support of Victims (draft).*
(1998) *Corporate Results.*
(1997) *Harassment Awareness.*
(1995) *Protecting Society Through Community Corrections.*

Ellsworth, T. (ed.). (1996). *Contemporary Corrections. 2nd Edition*. Prospect Heights: Waveland Press.

FORUM on Corrections Research. (1998, May). Corrections and Parole, 10(2). Ottawa: Correctional Service of Canada.

FORUM on Corrections Research. (1998, January). Offender Reintegration, 10(1). Ottawa: Correctional Service of Canada.

FORUM on Corrections Research. (1994, September). Enhancing Community Corrections, 6(3). Ottawa: Correctional Service of Canada.

John Howard Society, The. (1996, April) E*lectronic Monitoring. Fact Sheet* #7. Toronto: The John Howard Society of Ontario.

Joyce, N.M. (1997). Bringing the Community into Community Corrections: The Role of Risk Assessment. *Interactive Corrections*. [On-Line]. Available: http://198.103.98.138/cacc/iaapr97e.htm. Accessed October 14, 1998.

Hamai, K. et al. (1995*). Probation Round the World: A Comparative Study*. New York: Routledge.

Hamilton-Wentworth "High-Risk Offenders" Working Committee. (1996). *A Proposed Model for Community Input and Involvement in the Integration of "High-Risk" Offenders.*

Let' Talk. (1998, November). Human Rights and the Correctional Service of Canada. 23(4).

Mair, G. (1998). The Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales, 1988-1998. *The Journal of Offender Monitoring*, summer, 21-23.

Menard, C. (1997, June). The Community Projects Program. *Interactive Corrections*. [On-Line]. Accessed November 05, 1998.

"Mythbusters". A Public Education Project on Community Corrections. Solicitor General of Canada. [On-Line]. Available: http//www.sgc.gc.ca/ espeaker/emyth/ emyth.htm. Accessed January 01, 1999.

National Parole Board. (1997). *Facts: Victims* (Fact Sheet). Ottawa: NPB.

National Survey on Organizational Crime and Corrections in Canada, A. (1998, December).

Petit-Clair, G. (1997, June). Control...to the Extent Necessary. *Interactive Corrections*. [On-Line]. Accessed November 05, 1998.

Prison Reform Trust. (1998). Electronic Tagging: Monitoring in the U.K. and Europe. *The Journal of Offender Monitoring*, winter, 13-19.

Protecting Society Through Community Corrections. [On-Line]. Available: http://198.103.98.138/cacc/broche.htm. Accessed November 03, 1998.

Renzema, M. (1998). Reporting Kiosks: A Logical Idea Meets Resistance. *The Journal of Offender Monitoring*, summer, 13-14.

Rhine, E.E. (1988). Coming Transformations in Community Supervision. *Corrections Management Quarterly*, 2(3), vi-viii.

Rudner, K.L. (Ed.). (1997). *Alternative Sentencing for Adult, Aboriginal and Young Offenders.* Ottawa: The Human Rights Research and Education Centre.

Schulz, K. (Ed.). (1995). *Electronic Monitoring and Corrections. The Policy, The Operation, The Research.* Simon Fraser University.

Seiter, R.P. (1998). Public Safety and Community Supervision. *Corrections Management Quarterly*, 2(3), iv-v.

Shaughnessey, C. (Chair). (1998). *Victims' Rights – A Voice, Not a Veto. Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights.* Ottawa: Public Works and Government Services Canada.

Simon, J. (1998). Between Prison and a Hard Place: Public Confidence in Community Supervision and the Future of the Prison Crisis. *Corrections Management Quarterly*, 2(3), 1-11.

Smith, M.E., & Dickey, W.J. (1998). What if Corrections Were Serious About Public Safety? *Corrections Management Quarterly*, 2(3), 12-30.

Solicitor General

(1998) *Accelerated Parole Review: Were the Objectives Met?*
(1998) *Corrections Population Growth: Second Progress Report for the Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Justice.*
(1998) Day *Parole: Effects of Corrections and Conditional Release Act (1992).*
(1998) *Case Management Preparation for Release and Day Parole.*
(1998) *Personal Development Temporary Absences.*
(1998) *Statutory Release and Detention Provisions.*
(1998) *The Temporary Absence Program: A Descriptive Analysis.*
(1993) *Victims: Questions and Answers about Corrections and Conditional Release.*
(1993) *Information for Victims.*

Staubi, W. (1998, February). Community Corrections: The Challenge. *Let's Talk*, 2-4.

Time Out. (1997, May). *Interactive Corrections.* [On-Line]. Available http://198.103.98.138/cacc/iamay97e.htm. Accessed October 14, 1998.

United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), G.A. res. 45/110, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 197, U.N. Doc. A/45/49 (1990). [On-Line]. Available: http://www.umn.edu.humanrts/instree/i6unsmr.htm. Accessed June 10, 1997.

Whitfield, D. (1997). *Tackling the Tag: The Electronic Monitoring of Offenders.* Winchester: Waterside Press.

Zamble, E. (1998). *Community Supervision: Current Practices and Future Directions.* Paper prepared for the "Beyond Prisons" Conference, March 1998.

Zvekic, U. (ed.). (1994). *Alternatives to Imprisonment in Comparative Perspective.* Chicago: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute.

ANNEX F: UNITED NATIONS STANDARD MINIMUM RULES FOR NON-CUSTODIAL MEASURES (*THE TOKYO RULES*)

I. GENERAL PRINCIPLES

1. Fundamental aims

1.1 The present Standard Minimum Rules provide a set of basic principles to promote the use of non-custodial measures, as well as minimum safeguards for persons subject to alternatives to imprisonment.

1.2 The Rules are intended to promote greater community involvement in the management of criminal justice, specifically in the treatment of offenders, as well as to promote among offenders a sense of responsibility towards society.

1.3 The Rules shall be implemented taking into account the political, economic, social and cultural conditions of each country and the aims and objectives of its criminal justice system.

1.4 When implementing the Rules, Member States shall endeavour to ensure a proper balance between the rights of individual offenders, the rights of victims, and the concern of society for public safety and crime prevention.

1.5 Member States shall develop non-custodial measures within their legal systems to provide other options, thus reducing the use of imprisonment, and to rationalize criminal justice policies, taking into account the observance of human rights, the requirements of social justice and the rehabilitation needs of the offender.

2. The scope of non-custodial measures

2.1 The relevant provisions of the present Rules shall be applied to all persons subject to prosecution, trial or the execution of a sentence, at all stages of the administration of criminal justice. For the purposes of the Rules, these persons are referred to as "offenders", irrespective of whether they are suspected, accused or sentenced.

2.2 The Rules shall be applied without any discrimination on the grounds of race, colour, sex, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

2.3 In order to provide greater flexibility consistent with the nature and gravity of the offence, with the personality and background of the offender and with the protection of society and to avoid unnecessary use of imprisonment, the criminal justice system should provide a wide range of non-custodial measures, from pre-trial to post-sentencing dispositions. The number and types of non-custodial measures available should be determined in such a way so that consistent sentencing remains possible.

2.4 The development of new non-custodial measures should be encouraged and closely monitored and their use systematically evaluated.

2.5 Consideration shall be given to dealing with offenders in the community avoiding as far as possible resort to formal proceedings or trial by a court, in accordance with legal safeguards and the rule of law.

2.6 Non-custodial measures should be used in accordance with the principle of minimum intervention.

2.7 The use of non-custodial measures should be part of the movement towards depenalization and decriminalization instead of interfering with or delaying efforts in that direction.

3. Legal safeguards

3.1 The introduction, definition and application of non-custodial measures shall be prescribed by law.

3.2 The selection of a non-custodial measure shall be based on an assessment of established criteria in respect of both the nature and gravity of the offence and the personality, background of the offender, the purposes of sentencing and the rights of victims.

3.3 Discretion by the judicial or other competent independent authority shall be exercised at all stages of the proceedings by ensuring full accountability and only in accordance with the rule of law.

3.4 Non-custodial measures imposing an obligation on the offender, applied before or instead of formal proceedings or trial, shall require the offender's consent.

3.5 Decisions on the imposition of non-custodial measures shall be subject to review by judicial or other competent independent authority, upon application by the offender.

3.6 The offender shall be entitled to make a request or complaint to a judicial or other competent independent authority on matters affecting his or her individual rights in the implementation of non-custodial measures.

3.7 Appropriate machinery shall be provided for the recourse and, if possible, redress of any grievance related to non-compliance with internationally recognized human rights.

3.8 Non-custodial measures shall not involve medical or psychological experimentation on, or undue risk of physical or mental injury to, the offender.

3.9 The dignity of the offender subject to non-custodial measures shall be protected at all times.

3.10 In the implementation of non-custodial measures, the offender's rights shall not be restricted further than was authorized by the competent authority that rendered the original decision.

3.11 In the application of non-custodial measures, the offender's right to privacy shall be respected, as shall be the right to privacy of the offender's family.

3.12 The offender's personal records shall be kept strictly confidential and closed to third parties. Access to such records shall be limited to persons directly concerned with the disposition of the offender's case or to other duly authorized persons.

4. Saving clause

4.1 Nothing in these Rules shall be interpreted as precluding the application of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment or any other human rights instruments and

standards recognized by the international community and relating to the treatment of offenders and the protection of their basic human rights.

II. PRE-TRIAL STAGE

5. Pre-trial dispositions

5.1 Where appropriate and compatible with the legal system, the police, the prosecution service or other agencies dealing with criminal cases should be empowered to discharge the offender if they consider that it is not necessary to proceed with the case for the protection of society crime prevention or the promotion of respect for the law and the rights of victims. For the purpose of deciding upon the appropriateness of discharge or determination of proceedings, a set of established criteria shall be developed within each legal system. For minor cases the prosecutor may impose suitable non-custodial measures, as appropriate.

6. Avoidance of pre-trial detention

6.1 Pre-trial detention shall be used as a means of last resort in criminal proceedings, with due regard for the investigation of the alleged offence and for the protection of society and the victim.

6.2 Alternatives to pre-trial detention shall be employed at as early a stage as possible. Pre-trial detention shall last no longer than necessary to achieve the objectives stated under rule 5.1 and shall be administered humanely and with respect for the inherent dignity of human beings.

6.3 The offender shall have the right to appeal to a judicial or other competent independent authority in cases where pre-trial detention is employed.

III. TRIAL AND SENTENCING STAGE

7. Social inquiry reports

7.1 If the possibility of social inquiry reports exists, the judicial authority may avail itself of a report prepared by a competent, authorized official or agency. The report should contain social information on the offender that is relevant to the person's pattern of offending and current offences. It should also contain information and recommendations that are relevant to the sentencing procedure. The report shall be factual, objective and unbiased, with any expression of opinion clearly identified.

8. Sentencing dispositions

8.1 The judicial authority, having at its disposal a range of non-custodial measures, should take into consideration in making its decision the rehabilitative needs of the offender, the protection of society and the interests of the victim, who should be consulted whenever appropriate.
8.2 Sentencing authorities may dispose of cases in the following ways:

(a) Verbal sanctions, such as admonition, reprimand and warning;
(b) Conditional discharge;
(c) Status penalties;
(d) Economic sanctions and monetary penalties, such as fines and day-fines;
(e) Confiscation or an expropriation order;
(f) Restitution to the victim or compensation order;
(g) Suspended or deferred sentence;

(h) Probation and judicial supervision;
(i) A community service order;
(j) Referral to an attendance centre;
(k) House arrest;
(l) Any other mode of non-institutional treatment;
(m) Some combination of the measures listed above.

IV. POST-SENTENCING STAGE

9. Post-sentencing dispositions

9.1 The competent authority shall have at its disposal a wide range of post-sentencing alternatives in order to avoid institutionalization and to assist offenders in their early reintegration into society.

9.2 Post-sentencing dispositions may include:
(a) Furlough and half-way houses;
(b) Work or education release;
(c) Various forms of parole;
(d) Remission;
(e) Pardon.

9.3 The decision on post-sentencing dispositions, except in the case of pardon, shall be subject to review by a judicial or other competent independent authority, upon application of the offender.

9.4 Any form of release from an institution to a non-custodial programme shall be considered at the earliest possible stage.

V. IMPLEMENTATION OF NON-CUSTODIAL MEASURES

10. Supervision

10.1 The purpose of supervision is to reduce reoffending and to assist the offender's integration into society in a way which minimizes the likelihood of a return to crime.

10.2 If a non-custodial measure entails supervision, the latter shall be carried out by a competent authority under the specific conditions prescribed by law.

10.3 Within the framework of a given non-custodial measure, the most suitable type of supervision and treatment should be determined for each individual case aimed at assisting the offender to work on his or her offending. Supervision and treatment should be periodically reviewed and adjusted as necessary.

10.4 Offenders should, when needed, be provided with psychological, social and material assistance and with opportunities to strengthen links with the community and facilitate their reintegration into society.

11. Duration

11.1 The duration of a non-custodial measure shall not exceed the period established by the competent authority in accordance with the law.

11.2 Provision may be made for early termination of the measure if the offender has responded favourably to it.

12. Conditions

12.1 If the competent authority shall determine the conditions to be observed by the offender, it should take into account both the needs of society and the needs and rights of the offender and the victim.

12.2 The conditions to be observed shall be practical, precise and as few as possible, and be aimed at reducing the likelihood of an offender relapsing into criminal behaviour and of increasing the offender's chances of social integration, taking into account the needs of the victim.

12.3 At the beginning of the application of a non-custodial measure, the offender shall receive an explanation, orally and in writing, of the conditions governing the application of the measure, including the offender's obligations and rights.

12.4 The conditions may be modified by the competent authority under the established statutory provisions, in accordance with the progress made by the offender.

13. Treatment process

13.1 Within the framework of a given non-custodial measure, in appropriate cases, various schemes, such as case-work, group therapy, residential programmes and the specialized treatment of various categories of offenders, should be developed to meet the needs of offenders more effectively.

13.2 Treatment should be conducted by professionals who have suitable training and practical experience.

13.3 When it is decided that treatment is necessary, efforts should be made to understand the offender's background, personality, aptitude, intelligence, values and, especially, the circumstances leading to the commission of the offence.

13.4 The competent authority may involve the community and social support systems in the application of non-custodial measures.

13.5 Case-load assignments shall be maintained as far as practicable at a manageable level to ensure the effective implementation of treatment programmes.

13.6 For each offender, a case record shall be established and maintained by the competent authority.

14. Discipline and breach of conditions

14.1 A breach of the conditions to be observed by the offender may result in a modification or revocation of the non-custodial measure.

14.2 The modification or revocation of the non-custodial measure shall be made by the competent authority; this shall be done only after a careful examination of the facts adduced by both the supervising officer and the offender.

14.3 The failure of a non-custodial measure should not automatically lead to the imposition of a custodial measure.

14.4 In the event of a modification or revocation of the non-custodial measure, the competent authority shall attempt to establish a suitable alternative non-custodial measure. A sentence of imprisonment may be imposed only in the absence of other suitable alternatives.

14.5 The power to arrest and detain the offender under supervision in cases where there is a breach of the conditions shall be prescribed by law.

14.6 Upon modification or revocation of the non-custodial measure, the offender shall have the right to appeal to a judicial or other competent independent authority.

VI. STAFF

15. Recruitment

15.1 There shall be no discrimination in the recruitment of staff on the grounds of race, colour, sex, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. The policy regarding staff recruitment should take into consideration national policies of affirmative action and reflect the diversity of the offenders to be supervised.

15.2 Persons appointed to apply non-custodial measures should be personally suitable and, whenever possible, have appropriate professional training and practical experience. Such qualifications shall be clearly specified.

15.3 To secure and retain qualified professional staff, appropriate service status, adequate salary and benefits commensurate with the nature of the work should be ensured and ample opportunities should be provided for professional growth and career development.

16. Staff training

16.1 The objective of training shall be to make clear to staff their responsibilities with regard to rehabilitating the offender, ensuring the offender's rights and protecting society. Training should also give staff an understanding of the need to cooperate in and coordinate activities with the agencies concerned.

16.2 Before entering duty, staff shall be given training that includes instruction on the nature of non-custodial measures, the purposes of supervision and the various modalities of the application of non-custodial measures.

16.3 After entering duty, staff shall maintain and improve their knowledge and professional capacity by attending in-service training and refresher courses. Adequate facilities shall be made available for that purpose.

VII. VOLUNTEERS AND OTHER COMMUNITY RESOURCES

17. Public participation

17.1 Public participation should be encouraged as it is a major resource and one of the most important factors in improving ties between offenders undergoing non-custodial measures and the family and community. It should complement the efforts of the criminal justice administration.

17.2 Public participation should be regarded as an opportunity for members of the community to contribute to the protection of their society.

18. Public understanding and cooperation

18.1 Government agencies, the private sector and the general public should be encouraged to support voluntary organizations that promote non-custodial measures.

18.2 Conferences, seminars, symposia and other activities should be regularly organized to stimulate awareness of the need for public participation in the application of non-custodial measures.

18.3 All forms of the mass media should be utilized to help to create a constructive public attitude, leading to activities conducive to a broader application of non-custodial treatment and the social integration of offenders.

18.4 Every effort should be made to inform the public of the importance of its role in the implementation of non-custodial measures.

19. Volunteers

19.1 Volunteers shall be carefully screened and recruited on the basis of their aptitude for and interest in the work involved. They shall be properly trained for the specific responsibilities to be discharged by them and shall have access to support and counselling from, and the opportunity to consult with, the competent authority.

19.2 Volunteers should encourage offenders and their families to develop meaningful ties with the community and a broader sphere of contact by providing counselling and other appropriate forms of assistance according to their capacity and the offenders' needs.

19.3 Volunteers shall be insured against accident, injury and public liability when carrying out their duties. They shall be reimbursed for authorized expenditures incurred in the course of their work. Public recognition should be extended to them for the services they render for the well-being of the community.

VIII. RESEARCH, PLANNING, POLICY FORMULATION AND EVALUATION

20. Research and planning

20.1 As an essential aspect of the planning process, efforts should be made to involve both public and private bodies in the organization and promotion of research on the non-custodial treatment of offenders.

20.2 Research on the problems that confront clients, practitioners, the community and policy-makers should be carried out on a regular basis.

20.3 Research and information mechanisms should be built into the criminal justice system for the collection and analysis of data and statistics on the implementation of non-custodial treatment for offenders.

21. Policy formulation and programme development

21.1 Programmes for non-custodial measures should be systematically planned and implemented as an integral part of the criminal justice system within the national development process.

21.2 Regular evaluations should be carried out with a view to implementing non-custodial measures more effectively.

21.3 Periodic reviews should be concluded to assess the objectives, functioning and effectiveness of non-custodial measures.

22. Linkages with relevant agencies and activities

22.1 Suitable mechanisms should be evolved at various levels to facilitate the establishment of linkages between services responsible for non-custodial measures, other branches of the criminal justice system, social development and welfare agencies, both governmental and non-governmental, in such fields as health, housing, education and labour, and the mass media.

23. International cooperation

23.1 Efforts shall be made to promote scientific cooperation between countries in the field of non-institutional treatment. Research, training, technical assistance and the exchange of information among Member States on non-custodial measures should be strengthened, through the United Nations institutes for the prevention of crime and the treatment of offenders, in close collaboration with the Crime Prevention and Criminal Justice Branch of the Centre for Social Development and Humanitarian Affairs of the United Nations Secretariat.

23.2 Comparative studies and the harmonization of legislative provisions should be furthered to expand the range of non-institutional options and facilitate their application across national frontiers, in accordance with the Model Treaty on the Transfer of Supervision of Offenders Conditionally Sentenced or Conditionally Released.

ANNEX G: UNITED NATIONS *DECLARATION OF BASIC PRINCIPLES OF JUSTICE FOR VICTIMS OF CRIME AND ABUSE OF POWER*

A. VICTIMS OF CRIME

1. "Victims" means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member States, including those laws proscribing criminal abuse of power.

2. A person may be considered a victim, under this Declaration, regardless of whether the perpetrator is identified, apprehended, prosecuted or convicted and regardless of the familial relationship between the perpetrator and the victim. The term "victim" also includes, where appropriate, the immediate family or dependants of the direct victim and persons who have suffered harm in intervening to assist victims in distress or to prevent victimization.

3. The provisions contained herein shall be applicable to all, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, age, language, religion, nationality, political or other opinion, cultural beliefs or practices, property, birth or family status, ethnic or social origin, and disability.

Access to justice and fair treatment

4. Victims should be treated with compassion and respect for their dignity. They are entitled to access to the mechanisms of justice and to prompt redress, as provided for by national legislation, for the harm that they have suffered.

5. Judicial and administrative mechanisms should be established and strengthened where necessary to enable victims to obtain redress through formal or informal procedures that are expeditious, fair, inexpensive and accessible. Victims should be informed of their rights in seeking redress through such mechanisms.

6. The responsiveness of judicial and administrative processes to the needs of victims should be facilitated by:

   (a) Informing victims of their role and the scope, timing and progress of the proceedings and of the disposition of their cases, especially where serious crimes are involved and where they have requested such information;

   (b) Allowing the views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of the proceedings where their personal interests are affected, without prejudice to the accused and consistent with the relevant national criminal justice system;

   (c) Providing proper assistance to victims throughout the legal process;

   (d) Taking measures to minimize inconvenience to victims, protect their privacy, when necessary, and ensure their safety, as well as that of their families and witnesses on their behalf, from intimidation and retaliation;

(e) Avoiding unnecessary delay in the disposition of cases and the execution of orders or decrees granting awards to victims.

7. Informal mechanisms for the resolution of disputes, including mediation, arbitration and customary justice or indigenous practices, should be utilized where appropriate to facilitate conciliation and redress for victims.

Restitution

8. Offenders or third parties responsible for their behaviour should, where appropriate, make fair restitution to victims, their families or dependants. Such restitution should include the return of property or payment for the harm or loss suffered, reimbursement of expenses incurred as a result of the victimization, the provision of services and the restoration of rights.

9. Governments should review their practices, regulations and laws to consider restitution as an available sentencing option in criminal cases, in addition to other criminal sanctions.

10. In cases of substantial harm to the environment, restitution, if ordered, should include, as far as possible, restoration of the environment, reconstruction of the infrastructure, replacement of community facilities and reimbursement of the expenses of relocation, whenever such harm results in the dislocation of a community.

11. Where public officials or other agents acting in an official or quasi-official capacity have violated national criminal laws, the victims should receive restitution from the State whose officials or agents were responsible for the harm inflicted. In cases where the Government under whose authority the victimizing act or omission occurred is no longer in existence, the State or Government successor in title should provide restitution to the victims.

Compensation

12. When compensation is not fully available from the offender or other sources, States should endeavour to provide financial compensation to:

(a) Victims who have sustained significant bodily injury or impairment of physical or mental health as a result of serious crimes;

(b) The family, in particular dependants of persons who have died or become physically or mentally incapacitated as a result of such victimization.

13. The establishment, strengthening and expansion of national funds for compensation to victims should be encouraged. Where appropriate, other funds may also be established for this purpose, including those cases where the State of which the victim is a national is not in a position to compensate the victim for the harm.

Assistance

14. Victims should receive the necessary material, medical, psychological and social assistance through governmental, voluntary, community-based and indigenous means.

15. Victims should be informed of the availability of health and social services and other relevant assistance and be readily afforded access to them.

16. Police, justice, health, social service and other personnel concerned should receive training to

sensitize them to the needs of victims, and guidelines to ensure proper and prompt aid.

17. In providing services and assistance to victims, attention should be given to those who have special needs because of the nature of the harm inflicted or because of factors such as those mentioned in paragraph 3 above.

B. VICTIMS OF ABUSE OF POWER

18. "Victims" means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that do not yet constitute violations of national criminal laws but of internationally recognized norms relating to human rights.

19. States should consider incorporating into the national law norms proscribing abuses of power and providing remedies to victims of such abuses. In particular, such remedies should include restitution and/or compensation, and necessary material, medical, psychological and social assistance and support.

20. States should consider negotiating multilateral international treaties relating to victims, as defined in paragraph 18.

21. States should periodically review existing legislation and practices to ensure their responsiveness to changing circumstances, should enact and enforce, if necessary, legislation proscribing acts that constitute serious abuses of political or economic power, as well as promoting policies and mechanisms for the prevention of such acts, and should develop and make readily available appropriate rights and remedies for victims of such acts.

LES DROITS DE LA PERSONNE DANS LE MILIEU CORRECTIONNEL COMMUNAUTAIRE

Rapport du Groupe de travail sur les droits de la personne

Mai 1999

RÉSUMÉ

Le commissaire a confié au Groupe de travail sur les droits de la personne la tâche d'étudier plusieurs grandes questions.

1. L'application aux services correctionnels communautaires du modèle de conformité aux règles relatives aux droits de la personne élaboré pour les établissements carcéraux.

2. La conformité au droit international et national en matière de droits de la personne du cadre juridique et stratégique du Canada régissant les services correctionnels communautaires.

3. La comparaison de l'approche canadienne des services correctionnels communautaires à celle d'autres pays.

4. L'existence, dans le contexte des services correctionnels communautaires, de questions touchant les droits de la personne – intéressant les employés, les délinquants, les victimes ou d'autres personnes – qui font ou qui pourraient faire problème.

5. L'existence au Service correctionnel du Canada de lignes directrices et de procédures satisfaisantes pour régler ces questions, et la qualité du contrôle et de l'évaluation de la conformité à ces lignes directrices et procédures.

6. L'efficacité avec laquelle le Service fait connaître ses objectifs, son approche opérationnelle et ses résultats dans les services correctionnels communautaires.

Après avoir étudié le « Modèle stratégique permettant d'assurer le respect des droits de la personne » proposé dans notre rapport précédent, nous estimons que ses éléments essentiels s'appliquent aussi bien au milieu carcéral qu'au milieu communautaire. Le cadre de conformité demeure aussi à peu près identique :

1. règles juridiques et stratégiques clairement énoncées;
2. communication active, explicite et facilement compréhensible de ces règles à toutes les parties;
3. contrôle et évaluation bien ciblés et réguliers par les organismes internes et externes.

Toutefois, pour rendre le modèle pleinement applicable aux services correctionnels communautaires, il a fallu y apporter plusieurs modifications et ajouts : souligner les

besoins liés aux droits fondamentaux des délinquants mis en liberté; tenir compte des différents objectifs de travail et des besoins en formation des employés; prendre en considération les préoccupations des victimes; renforcer le rôle de la collectivité pour assurer une réinsertion sociale efficace, dans des conditions sûres. Ces modifications et d'autres semblables sont présentées au chapitre 4 et résumées à l'annexe C.

Compte tenu de ce qui précède, il est utile de passer en revue les modèles juridique et opérationnel des services correctionnels communautaires d'autres pays avec lesquels le Canada peut se comparer. Même si les services correctionnels communautaires sont manifestement plus favorables que l'incarcération aux droits fondamentaux des délinquants, le degré de protection concrète qu'ils assurent dépend de l'esprit dans lequel ces principes sont interprétés dans la politique et sur le terrain. Sur l'échelle d'évaluation de l'aide et du contrôle, les huit pays qui ont fourni de l'information se distribuent dans un large éventail, depuis les possibilités de liberté conditionnelle plus encadrée et limitée du Federal Bureau of Prisons américain jusqu'à l'utilisation plus large et constructive que certains pays européens font des services correctionnels communautaires. Les principales caractéristiques des diverses approches des services correctionnels communautaires sont décrites au chapitre 3.

Le Groupe de travail a également étudié les dispositions de la LSCMLC et du RSCMLC qui présentent un intérêt particulier pour les services correctionnels communautaires afin de voir si les garanties des droits de la personne qu'on y retrouve sont conformes aux textes internationaux pertinents, à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à toute autre loi fédérale (par exemple, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) qui vise à protéger ou à promouvoir les droits fondamentaux des Canadiens. Notre conclusion est que la LSCMLC et le RSCMLC reflètent de façon fondamentale ces dispositions et ces préoccupations en ce qui concerne les services correctionnels communautaires et qu'ils disent aussi de façon raisonnablement claire que les règles sur les droits de la personne auxquelles le Canada et le SCC souscrivent ne s'appliquent pas moins dans la collectivité que dans les établissements.

Par ailleurs, nous faisons observer que l'accent qui est mis dans la loi et dans le règlement sur la garde et la surveillance peut sembler détourner l'attention des tâches non moins nécessaires que sont l'encouragement et l'aide aux délinquants pour qu'ils jouent un rôle plus constructif dans la société. Ce déséquilibre apparent se retrouve également dans les politiques et procédures du SCC concernant les services correctionnels communautaires, et, dans cette mesure, ils peuvent jeter des doutes sur l'affirmation qu'on retrouve dans l'énoncé de mission : « Nos efforts et notre créativité doivent principalement être axés sur la réinsertion sécuritaire de chacun des délinquants dans la société. » Les lignes directrices du SCC régissant la conduite des services correctionnels communautaires sont très influencées par les dispositions de la LSCMLC et du RSCMLC qui précisent les divers types et les conditions de mise en liberté dans la collectivité.

Les problèmes de droits de la personne qui peuvent se poser dans les services correctionnels communautaires découlent plutôt des perspectives différentes que peuvent avoir les membres du personnel, les délinquants et les victimes de ce que peuvent être les moyens les plus humains, raisonnables, justes et, finalement, les plus propices à la réinsertion sociale. Selon le Groupe de travail, la politique et les systèmes opérationnels par lesquels le SCC cherche à équilibrer les droits et les préoccupations en matière de sécurité sont généralement complets et ils sont conformes aux obligations internationales et nationales du Canada. Le chapitre 5 propose un examen de l'équilibre global entre les activités de contrôle et d'aide dans les services correctionnels communautaires et traite des moyens par lesquels certaines politiques et procédures du SCC (p. ex. les « conditions spéciales », les indemnités de subsistance et les problèmes de handicap) peuvent être précisées ou modifiées à bon escient. Bien que les droits des employés, des victimes et des délinquants (ainsi que les besoins particuliers des femmes et des délinquants autochtones) soient traités séparément dans ce chapitre, la prémisse fondamentale tout au long de nos discussions a été que tout droit a des répercussions sur les droits d'autrui.

L'application pratique de la politique et des règles de procédure du SCC dans des situations régionales et locales très variées peut également poser des problèmes en matière de droits de la personne. Notre examen des pratiques dans l'ensemble du pays soulève plusieurs questions de cohérence de traitement, notamment dans le cas des délinquants. Il y a par exemple des différences de conditions de vie, d'indemnités, de règles internes, de pratiques de surveillance et de sanctions. Bien qu'ils soient relativement mineurs, et peut-être justifiables dans l'ensemble, ces écarts méritent une plus grande attention. Des questions semblables dans l'application, la surveillance et l'évaluation des règles relatives aux droits sont abordées au chapitre 6.

Enfin, on nous a demandé d'étudier les moyens que le Service pourrait prendre pour améliorer sa capacité de faire connaître la raison d'être et le fonctionnement des services correctionnels communautaires plus efficacement. Vu les risques et les difficultés que peut présenter la réinsertion sociale graduelle des délinquants de types divers, et étant donné l'approche adoptée par les médias et le fait que le public n'a souvent qu'une idée assez limitée de ce qui se passe vraiment, c'est un défi redoutable que d'appliquer un programme de communications. Pourtant, cela est particulièrement important, car le succès des services correctionnels communautaires dépend directement de la compréhension et du soutien qu'on réussit à obtenir du public. Selon nous, le SCC n'a pas pris la pleine mesure de ce défi et n'a toujours pas élaboré la stratégie complète et complexe qui s'impose en matière de communication. Le chapitre 7 fait ressortir certaines des lacunes et propose une approche plus active pour dissiper les malentendus et les préoccupations du public.

Le Service correctionnel du Canada, comme les autres pays qui ont été étudiés, considère les services correctionnels communautaires comme intrinsèquement plus humains et plus constructifs qu'une incarcération prolongée. Cependant, comme le

confirme l'étude comparative, il ne s'en suit pas que des termes semblables désignent des régimes identiques ni que, parce qu'un programme correctionnel est dispensé hors de la prison, il est automatiquement à l'abri de toute atteinte aux droits de la personne. Il est certain que le SCC a en place des systèmes pour prévenir ou corriger ces atteintes, mais notre conclusion générale est la suivante :

1. Certains des aspects les plus constructifs des services correctionnels communautaires (notamment les façons d'aider les délinquants à se réinsérer dans la société et la participation active de la collectivité au processus) n'ont toujours pas été parfaitement articulés dans la politique et dans la pratique;

2. la surveillance et l'évaluation des problèmes de droits de la personne dans les services correctionnels communautaires, qu'ils concernent les délinquants, le personnel, les victimes ou d'autres personnes, ont tendance à être lourdement axées sur les exigences procédurales de nature technique, et elles doivent être à la fois plus systématiques et plus directement reliées aux questions de fond (comme l'efficacité des combinaisons de programmes pour faciliter une réinsertion sociale sans risque pour la population);

3. l'importance des services correctionnels communautaires pour les droits sociaux et humains, dans le cadre du système canadien de justice pénale, n'a toujours pas été expliquée à fond, ni à la collectivité dans son ensemble, ni au personnel du SCC.

Ceci dit, nous notons également (d'après la version provisoire du *Cadre pour des services correctionnels communautaires intégrés* d'octobre 1998) que le SCC propose : d'améliorer la portée, la qualité et la continuité des programmes de soutien et d'aide offerts, directement ou indirectement, dans la collectivité; de faire participer davantage les ressources communautaires et autres au processus; d'élaborer une stratégie de communication plus détaillée dans ce domaine. Nous encourageons vivement la mise en œuvre de ces plans d'action et recommandons qu'ils reçoivent les ressources nécessaires la plus rapidement possible.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé..... i

Chapitre I : Introduction..... 1

Chapitre 2 : Cadre législatif..... 5

Chapitre 3 : Analyse comparative..... 9

Chapitre 4 : Modèle stratégique..... 19

Chapitre 5 : Politiques du SCC sur les services correctionnels communautaires. 23

Chapitre 6 : Pratiques et mécanismes de surveillance du SCC..... 29

I) Droits des employés..... 29
II) Droits des délinquants..... 31
III) Besoins spéciaux..... 35
IV) Droits des victimes..... 37

Chapitre 7 : Communications..... 40

Annexe A : Mandat du Groupe de travail..... 45

Annexe B : Liste des collaborateurs..... 49

Annexe C : Modèle stratégique..... 51

Annexe D : Résumé des recommandations..... 54

Annexe E : Bibliographie choisie..... 59

Annexe F : Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (*Règles de Tokyo*) 66

Annexe G : Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (document des Nations Unies)..... 74

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Le commissaire a mis sur pied le Groupe de travail en novembre 1998 et lui a confié le mandat d'achever son analyse, dont l'objet était de voir si le SCC se conformait aux obligations internationales et nationales en matière de droits de la personne, en étendant aux services correctionnels communautaires le champ de son étude.

Le texte intégral du mandat du Groupe de travail figure à l'annexe A. Voici, plus précisément, ce qui a été demandé à ce groupe :

- élaborer un modèle stratégique qui aidera le SCC et d'autres systèmes correctionnels à mieux évaluer dans quelle mesure ils respectent leurs obligations dans le domaine des droits de la personne, dans le contexte des services correctionnels communautaires;

- revoir les politiques, les méthodes opérationnelles et les procédures de surveillance existantes qui ont une incidence sur les droits fondamentaux des délinquants placés sous surveillance dans la collectivité;

- évaluer dans quelle mesure les interventions correctionnelles communautaires (p. ex., les visites annoncées à domicile, les visites-surprises, le repérage de la voix, la surveillance électronique, etc.) respectent adéquatement les droits des délinquants;

- faire un examen des services correctionnels communautaires à l'étranger en comparant le système canadien de mise en liberté sous condition à ceux des États-Unis, de pays d'Europe et de l'Australie;

- donner des conseils sur les moyens de renforcer et d'améliorer les droits des personnes (délinquants, amis, victimes, membres de la famille, employés) en milieu correctionnel communautaire;

- formuler des recommandations pour veiller à ce que le milieu correctionnel communautaire soit exempt de pratiques qui risquent de porter atteinte aux droits des employés;

- formuler des recommandations qui aideront le SCC à mieux faire connaître la raison d'être des services correctionnels communautaires et leurs méthodes.

Pour s'acquitter de son mandat, le Groupe de travail a étudié, dans l'optique du rôle du SCC dans les services correctionnels communautaires, les politiques, les procédures et les textes de loi pertinents; il a demandé des renseignements connexes aux autorités correctionnelles de huit pays comparables; il a mené des entrevues avec des membres

du personnel du SCC, des délinquants et des représentants d'organismes et de la collectivité et fait des visites sur place, tant à l'administration centrale que dans les diverses régions : Pacifique, Prairies, Ontario, Québec et Atlantique. Le Groupe a également rencontré le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Bureau de l'enquêteur correctionnel, le Conseil national des services correctionnels communautaires, le Comité national de direction des comités consultatifs de citoyens, le Syndicat des employés du Solliciteur général, l'Association nationale des personnes handicapées, des représentants des sociétés Elizabeth Fry et John Howard, ainsi que des groupes de victimes. On trouvera à l'annexe B la liste des documents, des personnes et des organisations qui ont été consultés.

Délimitation du domaine

Comme il était clair dès le départ que, à la plupart des points de vue, les mêmes principes et obligations en matière de droits de la personne s'appliquent aussi bien dans la collectivité que dans les établissements, nous avons essayé de faire porter nos efforts sur les questions de droits qui sont sinon propres au contexte communautaire, du moins plus typiques de ce contexte.

Le domaine désigné par l'expression « services correctionnels communautaires » est moins nettement délimité que la gestion des délinquants dans les établissements fédéraux. On peut dire non seulement que les conditions dans lesquelles le SCC s'acquitte de son rôle ne dépendent pas toutes entièrement de sa volonté, mais aussi que les services correctionnels communautaires sont, par définition, une réalité qui touche de façon particulièrement directe des simples citoyens et des représentants de la collectivité. Évidemment, il est important que toutes les activités du Service soient le plus transparentes possible pour le grand public, mais la capacité du Service d'expliquer et de justifier son travail au niveau communautaire a des répercussions directes sur sa capacité de remplir son mandat dans ce domaine.

C'est dans ce contexte que le Groupe a étudié les obligations et les engagements du SCC en matière de droits de la personne, ses moyens de mise en œuvre et de surveillance et la manière de mieux adapter ces mécanismes aux objectifs officiels des services correctionnels communautaires. Ces questions revêtent un surcroît de complexité parce que la théorie sous-jacente de ces services – soit que les délinquants de presque toutes les catégories de risque peuvent, grâce à un processus de surveillance et de soutien, devenir des citoyens plus responsables et respectueux des lois – est une innovation relativement récente dans la conception canadienne des services correctionnels. Elle est loin d'échapper à toute contestation, même au niveau de la théorie, et elle n'a toujours pas été traduite complètement dans la pratique.

Équilibre des droits

La protection de la société est la principale obligation du Service. Pour s'acquitter de cette tâche, il est essentiel d'instaurer un équilibre approprié et dynamique entre *aide* et *contrôle*. Cela n'est nulle part plus difficile que dans les services correctionnels communautaires, qui sont aussi plus en évidence aux yeux du public. Pour certains, la gestion à long terme des délinquants dans la collectivité est un jeu à somme nulle dans laquelle tout effort visant à faire respecter les droits de la personne se traduit par une perte du point de vue de la sécurité des victimes et du grand public. Il est donc évident que la tâche que la loi confie au SCC est intrinsèquement problématique, et rien dans le présent rapport ne doit s'interpréter comme une sous-estimation des difficultés en cause ni du professionnalisme et de l'engagement des intéressés.

Il existe de nombreux arguments en faveur d'un recours plus important au concept des services correctionnels communautaires. En voici quelques-uns :

1. il est intrinsèquement plus conforme au principe des droits de la personne de traiter tous les êtres humains avec le plus de dignité et de respect possible;
2. il donne aux délinquants plus d'occasions de faire une contribution responsable au bien-être général;
3. les services de traitement en milieu communautaire donnent de meilleurs résultats que dans les établissements;
4. il constitue une solution de rechange pratique et moins coûteuse que l'incarcération, qui est un moyen inefficace et qui risque d'être préjudiciable.

Par contre, il ne serait pas réaliste de considérer les services correctionnels communautaires comme une panacée pour toutes les difficultés de notre système de justice pénale. Le Groupe de travail a fait de grands efforts pour ne pas perdre de vue – et rappeler aux personnes interviewées – qu'aucun droit n'existe dans l'absolu, en vase clos. Nos lois sur les droits de la personne peuvent parfois sembler idéalistes, mais elles comportent des dispositions pour en garantir une application *raisonnable* et *équitable*; les libertés qu'une personne peut à juste titre réclamer doivent également être compatibles avec les droits et libertés d'autrui. C'est dans cette perspective que nous avons étudié le modèle et les pratiques correctionnels communautaires du SCC pour voir s'ils sont le moins restrictifs possible, vu les normes que sont le caractère raisonnable et la proportionnalité, ainsi qu'elles sont comprises dans le droit canadien et international.

Remerciements

Nous tenons à remercier les nombreuses personnes qui ont trouvé le temps de nous rencontrer. Un merci spécial à l'équipe de soutien de la Direction des droits des délinquants et de la Division des affaires des détenus : Lynn Lamirande et

Debbie Cordick. Pam Rudiger-Prybylski a également été d'un secours inestimable et a permis de produire le présent rapport dans les meilleurs délais.

CHAPITRE 2 : CADRE LÉGISLATIF

Pour assurer la continuité avec son mandat antérieur, le Groupe de travail a passé en revue les obligations internationales et nationales du Canada en matière de droits de la personne et leurs répercussions sur les services correctionnels communautaires du SCC et sur les droits fondamentaux des délinquants, des employés, des victimes et des autres parties intéressées.

Comme il est signalé dans notre rapport initial, les obligations du Canada à cet égard sont réparties dans de nombreux instruments internationaux et textes législatifs et constitutionnels nationaux[1]. Sur cette base, notre conclusion générale a été la suivante :

1. tous les principes et obligations en matière de droits de la personne auxquels le Canada souscrit depuis que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* a été adoptée, il y a 50 ans, s'appliquent également au traitement des délinquants, des membres du personnel et d'autres personnes, que ce soit dans les établissements ou dans la collectivité;

2. le seul document d'importance international qui traite expressément des questions liées aux services correctionnels communautaires s'intitule *Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté*, couramment appelées les « Règles de Tokyo »[2];

3. les droits fondamentaux des délinquants sont évoqués de façon satisfaisante dans les articles de la LSCMLC qui décrivent l'objet et les principes du système correctionnel fédéral;

4. bien que les droits fondamentaux des employés du SCC, y compris ceux qui travaillent dans les services correctionnels communautaires, soient protégés par diverses mesures législatives fédérales, il serait utile de réviser la LSCMLC pour qu'elle énonce clairement que les droits des employés sont tout aussi prioritaires que ceux des délinquants;

5. les droits consentis aux victimes aux termes de la LSCMLC peuvent ne pas suffire à tenir compte de leurs intérêts, et, pour l'instant, la façon dont ils peuvent être invoqués est loin d'être claire.

---

[1] Voir les guides de référence, *Les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne vis-à-vis les détenus et les employés du SCC*, pour prendre connaissance d'une compilation des textes pertinents.

[2] Le texte intégral des *Règles de Tokyo* figure à l'annexe F.

La *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir* est un autre texte international non exécutoire qui porte directement sur les droits des victimes. Le Canada a joué un rôle clé comme parrain de la *Déclaration*, que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée en novembre 1985 et qui, en 1988, a servi de fondement pour une déclaration fédérale-provinciale-territoriale[3]. Le lecteur trouvera le texte intégral de la *Déclaration* à l'annexe G. Il dit que les victimes ont le droit d'avoir accès à des mécanismes de justice, y compris l'accès à un système de redressement efficace, et exhorte les pays membres à faire en sorte que les préoccupations des victimes puissent se faire entendre à toutes les étapes appropriées des procédures pénales.

La révision du droit correctionnel qui a abouti à l'adoption de la LSCMLC, en 1992, a tenu compte de la *Déclaration* et proposé de reconnaître dans une certaine mesure les droits des victimes. Plus récemment, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a publié un rapport intitulé *Les droits des victimes – Participer sans entraver*, qui recommande de donner un plus grand rôle aux victimes dans le régime de libération conditionnelle et d'améliorer pour les victimes l'accès à l'information sur les délinquants, notamment sur leur participation aux divers types de programmes. Dans le cadre de son étude quinquennale qui est en cours, le Sous-comité sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* abordera vraisemblablement ces questions. La *Déclaration* des Nations Unies a également été prise en considération au moment de la rédaction du projet de loi C-79, qui modifierait le *Code criminel* pour y ajouter de nouveaux droits pour les victimes. Ainsi, le préambule proposé ressemble au texte de la *Déclaration*, et certaines des dispositions du projet de loi incarnent les principes énoncés dans le document.

Les droits des délinquants dans le contexte correctionnel communautaire

Sans que les choses soient parfaitement explicites, il est clair que les règles en matière de droits de la personne qui se retrouvent dans la LSCMLC et le RSCMLC doivent s'appliquer à toutes les catégories et classes de délinquants sous responsabilité fédérale, qu'ils soient incarcérés ou qu'ils bénéficient d'une forme quelconque de mise en liberté sous condition ou qu'ils soient placés sous surveillance. Cependant, il est également clair que les conséquences pratiques du respect de ces règles varient forcément selon la situation du délinquant. Cela vaut non seulement pour des questions comme les dispositions sur les conditions de vie et les services de santé, mais aussi pour les sanctions disciplinaires possibles et les recours de procédure qu'il est possible, en pratique, d'invoquer.

---

[3] *Énoncé des principes de justice fondamentaux pour les victimes d'actes criminels.*

La partie II de la loi n'expose pas seulement l'objet de la libération conditionnelle et les fonctions, la composition, etc., de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais présente aussi les divers types et conditions de mise en liberté dans l'optique de la gestion du risque, des critères d'admissibilité et des activités de la Commission. Du point de vue du délinquant, les principales questions liées aux droits abordées dans la partie II sont les possibilités d'examen des demandes de libération conditionnelle, le droit à un avis raisonnable et les exigences normales en matière d'information et d'audience, qui sont énoncées en détail. En termes généraux, et étant donné la prépondérance des règles sur la *garde*, dans la partie II, on est forcé de dire que les droits des délinquants (p. ex., à un traitement de réadaptation, à des programmes et à un soutien communautaire) reçoivent relativement peu d'attention dans cette partie de la LSCMLC. La loi telle qu'elle est rédigée précise avec force détails les pouvoirs que les autorités correctionnelles exercent à l'égard des délinquants. Cela est certes normal, mais, comme les délinquants doivent aussi compter sur ces autorités pour recevoir un traitement juste et humain, il est important que la portée et la nature de leurs droits soient aussi claires que possible et qu'on évalue dans quelle mesure le SCC respecte ces droits et qu'on en rende compte.

Les droits de la personne intéressant plus précisément les délinquants peuvent se résumer de la façon suivante :

- La conservation de tous les droits normaux qui ne sont pas forcément compromis par la condition de délinquant.

- Le droit correspondant au traitement le moins restrictif possible, dans le respect de la sécurité du public et d'une gestion efficace du risque.

- Le droit explicite, conformément à la LSCMLC, à un juste équilibre entre le contrôle et les programmes de réadaptation et l'aide à la réadaptation.

- L'équité procédurale à toutes les étapes du processus, ce qui comprend notamment la suspension et la révocation de la liberté, ainsi que l'application de mesures de contrôle comme les perquisitions et saisies, les analyses d'urine, les traitements obligatoires (psychiatriques, par exemple), etc., d'une manière conforme à des normes raisonnables en matière de droits de la personne.

- Le droit à un logement et à des conditions de vie et autres satisfaisants, y compris des allocations de subsistance satisfaisantes pour que les délinquants puissent vivre convenablement, rendre visite à leur famille, chercher du travail et obtenir les services médicaux et autres ordinaires pendant la durée de leur liberté conditionnelle.

- La liberté de ne pas être soumis à des conditions spéciales de libération conditionnelle ou à des sanctions qui n'ont aucun lien raisonnable avec l'augmentation du risque de récidive.

- La liberté de n'être soumis à aucun traitement discriminatoire fondé sur la race, l'origine ethnique, le sexe, les handicaps ou quelque autre motif de discrimination interdit par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

- L'assurance que les membres de la famille, les amis, les employeurs, etc., ne seront pas soumis à des intrusions inutiles ou à du harcèlement pour la vérification des activités des délinquants dans la collectivité.

En un sens plus général, on peut aussi soutenir que les services correctionnels communautaires, comme moyen de protéger la société en encourageant et en facilitant la resocialisation, supposent que le SCC soit au moins aussi actif pour solliciter le soutien et l'aide de la collectivité qu'il peut l'être pour surveiller le comportement des libérés conditionnels. Il ne s'agit peut-être pas d'un *droit* pour les délinquants en vertu des lois internationales ou nationales, bien qu'au moins deux articles des *Règles de Tokyo* soulignent l'importance de cet aspect du travail correctionnel[4]. Quoi qu'il en soit, l'idée même de services correctionnels communautaires perd une grande partie de sa raison d'être lorsque ce n'est pas le cas. On peut se demander si la loi et le règlement expriment de façon satisfaisante la nature complémentaire du soutien et de l'aide.

---

[4] *Règles de Tokyo :* « 10.4 Les délinquants devraient, si besoin est, recevoir une assistance psychologique, sociale et matérielle, et des dispositions sont prises pour renforcer leurs liens avec la communauté et faciliter leur réinsertion dans la société », et « 17.1 La participation de la collectivité doit être encouragée car elle constitue une ressource capitale et l'un des moyens les plus importants de renforcer les liens entre les délinquants soumis à des mesures non privatives de liberté et leurs famille et communauté. Cette participation doit compléter les efforts des services chargés d'administrer la justice pénale. »

CHAPITRE 3 : ANALYSE COMPARATIVE

Le Groupe de travail fera un examen des pratiques exemplaires dans les services correctionnels communautaires en comparant le système canadien de mise en liberté sous condition à ceux des États-Unis, de pays d'Europe et de l'Australie.

Comme il l'avait fait dans son étude précédente, le Groupe de travail a demandé de l'information à huit pays (États-Unis, Danemark, Norvège, Suède, France, Royaume-Uni, Pays-Bas et Australie). Il a communiqué à chacun de ces pays le texte de son mandat et leur a demandé de fournir de la documentation sur :

- les prémisses générales et la structure de leur régime correctionnel communautaire;
- les personnes qui décident des mises en liberté sous condition et la façon dont ces décisions se prennent;
- les garanties et les mécanismes de surveillance du respect des droits des délinquants aux diverses étapes du régime;
- la façon dont il est tenu compte des préoccupations d'autres parties au point de vue de la dignité et du respect de la vie privée.

Nous voulions savoir comment les préoccupations au sujet des droits sont prises en considération dans d'autres pays et quels enseignements le Canada pouvait tirer et quelle contribution il pouvait faire en ce qui concerne l'évolution des services correctionnels communautaires. À la lumière des documents reçus des autorités correctionnelles, les pages qui suivent donnent une description des principales caractéristiques et variations du traitement réservé dans chaque pays aux délinquants adultes qui sont remis en liberté dans la collectivité sous une forme quelconque de surveillance. Il importe de signaler que les interprétations théoriques et pratiques des services correctionnels communautaires varient d'un pays à l'autre[5]. Par conséquent, il peut également y avoir des différences considérables dans le degré de reconnaissance et de protection des droits de la personne en milieu correctionnel communautaire.

---

[5] Les expressions « libération conditionnelle », « services correctionnels communautaires » et « mise en liberté sous condition » ne sont pas universelles. Il est donc difficile de savoir si l'expression « libération conditionnelle » a exactement le même sens dans deux pays différents. L'ambiguïté est encore plus grave du fait que, dans plusieurs pays, le terme probation englobe la notion de libération conditionnelle. À partir de l'information fournie, nous avons cependant adopté la définition suivante : « Mise en liberté sous condition d'un délinquant d'un établissement correctionnel pour purger une partie du reliquat de la peine dans la collectivité sous la garde de l'État et sous la surveillance d'un agent désigné. »

D'après la documentation reçue, il semble également qu'aucun pays n'ait entrepris une étude systématique du respect des droits dans les services correctionnels communautaires. Cela peut corroborer une constatation plus générale voulant que même les autorités correctionnelles qui sont fermement déterminées à renforcer le volet communautaire de leur programme ne semblent pas engager pour atteindre cet objectif une proportion correspondante de leurs ressources financières et humaines. Par conséquent, les déséquilibres des ressources entre milieu carcéral et milieu communautaire sont chose courante.

Si possible et là où il y a lieu, des études publiées ont été utilisées pour compléter les renseignements fournis. Même si les comparaisons entre les systèmes de mise en liberté sous condition de pays différents sont rares dans la littérature, une ou deux ont été particulièrement utiles (elles figurent à l'annexe E). Il peut arriver que certaines des observations qui suivent soient fondées en partie sur ces sources.

ÉLÉMENTS COMMUNS

Fondements législatifs

Notre examen de la documentation officielle révèle que les autorités sont d'accord sur les principes généraux des *Règles de Tokyo* :

1. l'incarcération ne doit être imposée que lorsqu'il n'y a aucun autre moyen;

2. le système de justice pénale doit aussi offrir une gamme de solutions de rechange à l'incarcération;

3. ces mesures devraient être appliquées dans le respect du principe de l'intervention minimum;

4. les délinquants devraient être admissibles à la mise en liberté sous condition à l'étape la plus précoce possible dans le cours de la peine prononcée par les tribunaux.

Presque tous les pays étudiés ont manifesté un certain intérêt pour un recours accru aux mesures non privatives de liberté, soit comme solution de rechange à l'incarcération, soit dans le cadre d'un programme de mise en liberté sous condition avec surveillance. Aux États-Unis, la portée pratique de cet intérêt varie considérablement d'un État à l'autre; dans la plupart des cas, cependant, l'accent est toujours mis lourdement sur l'incarcération.

En ce qui concerne la surveillance des libérés conditionnels, trois objectifs généraux sont communs à tous les pays : la protection du public; la réinsertion sociale du

délinquant; et la prévention de la récidive. Dans la plupart des pays, on estime également que les services correctionnels communautaires servent les objectifs de châtiment et de dissuasion, à tout le moins en partie. Dans tous les régimes de libération conditionnelle, cependant, on décrit l'objectif principal, défini par la loi, comme soit la prévention du crime, soit la protection du public. Les programmes de mise en liberté sous condition sont d'habitude définis par la loi comme servant à répondre aux besoins du délinquant en matière de réadaptation, tout en tenant dûment compte des préoccupations des victimes et de la sécurité de la collectivité dans son ensemble.

Dans tous les pays, on reconnaît largement la nécessité d'aider les délinquants à réintégrer la société après une période d'incarcération et l'intérêt des mesures non privatives de liberté pour réduire le recours à l'incarcération. Dans de nombreux pays européens, l'incarcération est jugée préjudiciable à la réinsertion sociale, et ce scepticisme encourage l'étude de sanctions non privatives de liberté comme solutions de rechange à l'incarcération ou mesures utilisées avec l'incarcération. Dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, il semble que, dans la mesure où l'utilisation accrue des programmes communautaires est un objectif de la politique correctionnelle, les motifs soient plus pragmatiques, comme le désencombrement des prisons et la réduction des coûts.

Ces objectifs et ces orientations différents se traduisent naturellement par d'importantes différences dans la pratique. Par exemple, il peut y avoir des différences considérables dans l'intrusion, l'intensité et la durée relatives de la surveillance en milieu communautaire. On observe une large gamme de modalités, depuis le système plus lourd et contrôlé de détention à domicile (avec surveillance électronique) appliqué en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, jusqu'aux régimes de surveillance considérablement plus souples qui existent au Danemark, en Suède et en Norvège.

Les approches de la mise en liberté sous condition varient sur d'autres plans :

1. comment et par qui sont prises les décisions en matière de mise en liberté sous condition;

2. les critères d'admissibilité à la mise en liberté sous condition;

3. à quel stade de la peine et avec quelles restrictions les délinquants sont confiés aux autorités chargées de les surveiller;

4. les circonstances dans lesquelles un délinquant peut être renvoyé en prison pour manquement aux conditions de sa libération conditionnelle.

Dans tous les cas, la nature et le degré du contrôle exercé par les autorités correctionnelles sur le délinquant en liberté sous condition semblent dépendre de façon cruciale de l'évaluation qu'elles font du risque de récidive. Dans tous les pays, on

semble accepter que la principale responsabilité de l'agent de libération conditionnelle est de prédire et de gérer le risque de comportement criminel.

Aide et contrôle

Il y a également des variations considérables dans la façon dont les pays interprètent et mettent en équilibre les fonctions d'aide et de contrôle qui sont implicitement présentes dans les services correctionnels communautaires. Les tensions intrinsèques à ce double mandat sont parfois perçues comme une source de confusion. Certains services nationaux de probation ou de libération conditionnelle (p. ex. au Danemark et au Royaume-Uni) ont récemment adopté des mesures pour harmoniser plus étroitement leurs activités de prévention du crime avec les autres composantes du système de justice pénale, dont la police, l'appareil judiciaire et d'autres organismes de la poursuite. L'opinion voulant que les autorités de surveillance ne soient pas un organisme social et que l'élargissement de leurs activités au-delà de la prévention et de l'application de la loi soit inacceptable est également bien reçue dans plusieurs pays.

Au Royaume-Uni, même s'il est admis que les peines communautaires jouent un rôle critique dans la réinsertion, il y a également des pressions considérables en faveur de la « modernisation » d'une directive donnée depuis longtemps aux agents de probation pour qu'ils « conseillent, aident et traitent en amis » les délinquants. Selon un document de consultation de 1998 rendu public par le Home Secretary, cela suppose qu'on reconnaisse que la fonction principale du service de probation est moins de « traiter en amis » les délinquants que d'assurer une protection contre eux. Il est proposé de donner par la loi aux agents de libération conditionnelle plus de pouvoirs pour qu'ils puissent « confronter, remettre en question et modifier le comportement répréhensible et reconnaître le châtiment comme un élément central de ce processus ». Malgré l'approbation du mandat de protection du public et de prévention du crime, il est toujours de pratique normale dans bon nombre des pays étudiés que les agents de libération conditionnelle expliquent aux délinquants, au début de leur période de liberté sous condition, comment les deux fonctions d'aide et de contrôle vont de pair.

À des degrés divers, tous les pays sont également aux prises avec une impression largement répandue dans le public que l'incarcération est la seule peine sérieuse et que la période passée dans la collectivité, bien qu'elle puisse favoriser davantage la réadaptation, est un châtiment trop indulgent. Le public exerce des pressions considérables pour que les services correctionnels communautaires assurent une « valeur pénale » efficace et crédible pour susciter dans le public une plus grande confiance à l'égard des peines non privatives de liberté. Ces pressions semblent amener les autorités responsables de la surveillance et des libérations conditionnelles à rendre plus restrictives et sévères les conditions de mise en liberté.

L'évolution des mentalités semble également avoir entraîné un changement de cap de l'organisation vers les modèles correctionnels communautaires qui mettent l'accent sur

les mesures d'application pénales et la prévention du crime. Un certain nombre de programmes de surveillance intensive ainsi que des sanctions dites « intermédiaires » (qui se situent quelque part entre la prison et la libération conditionnelle, p. ex. les amendes, les ordonnances de service communautaire et les paiements de dédommagement) ont fait leur apparition aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie. Les mesures de surveillance intensive, visant avant tout à déceler les manquements aux conditions de la libération conditionnelle et à en garantir le respect, tendent donc à être axées davantage sur le contrôle que sur l'aide. L'idée que des conditions de libération conditionnelle plus intrusives et plus restrictives sont tout de même préférables à l'emprisonnement confère également un surcroît de légitimité aux programmes de surveillance intensive comme le placement obligatoire en résidence, la surveillance électronique, la détention à domicile, les tests obligatoires de détection de drogue, les visites-surprises et des contacts plus fréquents avec les agents de libération conditionnelle. Qu'il suffise de dire que l'adoption quasi universelle d'une surveillance plus étroite des délinquants ayant des besoins plus considérables ne suppose pas que le traitement et la réadaptation sont au premier rang des préoccupations.

Cette orientation vers une prévention du crime plus ciblée et une surveillance plus structurée des délinquants en liberté sous condition, bien que moins perceptible dans les pays scandinaves, semble s'inscrire dans une tendance plus générale à encourager un recours accru aux sanctions non privatives de liberté tout en laissant place à des orientations quelque peu hétéroclites en matière de châtiment, de dissuasion et de réadaptation. Des activités ont été entreprises dans un certain nombre de pays en vue d'imposer des conditions plus strictes à certaines catégories de délinquants, de limiter ou d'abolir le recours automatique à la libération d'office (Norvège), et de prévoir de nouvelles périodes obligatoires de libération conditionnelle pour tous les délinquants, quels que soient leurs antécédents criminels ou leur risque relatif de récidive.

Conditions générales et spécifiques de mise en liberté

Bien que la terminologie diffère, tous les pays appliquent des conditions de mise en liberté générales et particulières. Les conditions *générales* les plus fréquentes sont l'obligation de respecter la loi, de se présenter à un agent de libération conditionnelle et de donner avis de tout changement de résidence ou d'emploi. Il y a cependant une grande latitude au sujet de l'établissement des conditions ainsi que de leur interprétation et de leur application sur le terrain. En Norvège, par exemple, la décision d'imposer des conditions au-delà de ce que prévoit la loi est laissée à la discrétion du directeur de la prison. En France, le juge de l'application des peines non seulement suit l'évolution du délinquant dans le régime carcéral, mais joue aussi un rôle actif pour établir, revoir et réviser les conditions qui figurent dans le plan de mise en liberté du délinquant. Dans la plupart des cas, cependant, les décisions de libération sont prises et les conditions imposées au moment de la détermination de la peine ou par les

autorités responsables des libérations conditionnelles. Ces dernières peuvent être indépendantes ou non du service carcéral national.

L'imposition de conditions *particulières* est également quasi universelle, pourvu que la sanction additionnelle serve l'objectif législatif officiel. Ainsi, dans la plupart des pays, l'imposition de conditions de traitement – pour toxicomanie ou alcoolisme, thérapie ou counseling psychiatrique – peut être exigée comme mesure strictement de réadaptation dans les cas où il existe un lien clair entre l'infraction et le problème médical ou psychologique. Le traitement lui-même est d'habitude une question administrative laissée à la discrétion des autorités médicales et au consentement du délinquant. (Quelques pays, dont la Suède, permettent toujours l'« emprisonnement civil » d'un délinquant pour suivre un programme de traitement obligatoire à titre de mesure de prévention ou de sécurité.)

Dans tous les autres cas, le but déclaré de la condition spéciale, qu'il s'agisse d'une exigence de résidence, de tests de dépistage de drogue ou de l'obligation d'éviter certaines personnes ou certains lieux, est normalement la protection de la collectivité, la réadaptation, la prévention des rechutes ou un ensemble de ces objectifs. Les textes internationaux comme les *Règles de Tokyo* précisent que l'autorité compétente qui fixe les conditions « devrait tenir compte des besoins de la société, et des besoins et des droits du délinquant et de la victime[6] ».

Garanties juridiques

Étant donné que toute intervention, quel qu'en soit le degré d'intrusion, peut être considérée comme préférable à l'incarcération, il n'est pas étonnant que les contestations judiciaires des conditions de libération conditionnelle soient rares. Un examen de la jurisprudence au Canada et aux États-Unis montre que, même lorsqu'il y en a, elles échouent presque toujours, le plus souvent parce que les tribunaux ont opté pour une interprétation extrêmement large du caractère raisonnable de la sanction pour assurer la sécurité du public ou la réadaptation. Ces objectifs ont pour effet de valider les restrictions qui, autrement, violeraient les droits à la vie privée et à la liberté de mouvement et d'association qui sont habituellement reconnus et protégés dans tous les pays.

Pour cette raison, d'importantes garanties juridiques ont été mises en place pour empêcher toute restriction des droits qui irait au-delà de ce qui est inhérent à l'imposition de la condition même. Dans tous les pays, l'autorité de surveillance est tenue d'informer le délinquant des conditions de libération conditionnelle imposées au moment de sa mise en liberté, de leur justification et des conséquences possibles des manquements. Conformément aux textes internationaux, ces conditions doivent

---

[6] *Règles de Tokyo* : 12.1 - Conditions.

également être précises et pratiques, le moins nombreuses possible et supposer les mesures le moins restrictives possible. Dans la plupart des pays, la sanction elle-même fait l'objet d'un examen (et elle peut être révisée ou supprimée) à la demande du délinquant. Bien qu'il y ait des différences de procédures (modalités, autorité) lorsqu'il s'agit de renvoyer le délinquant en prison pour manquement présumé aux conditions de sa libération, celui-ci conserve normalement le droit de se faire entendre avant que les procédures de révocation ne soient prises. Dans la plupart des cas, l'organisme responsable de la surveillance des délinquants dans la collectivité est tenu de faire rapport des manquements aux conditions de la libération, et il peut recommander la révocation de la libération conditionnelle. Toutefois, il incombe habituellement aux tribunaux de donner suite à ces recommandations. Le régime norvégien est inhabituel en ce qu'il permet au délinquant de faire connaître son opinion sur les conditions. Qui plus est, il arrive souvent que la surveillance n'est pas exercée contre son gré, ce qui, dans bien des cas, fait de la surveillance de la liberté conditionnelle une forme de suivi facultatif[7].

Soutien communautaire

Il est généralement reconnu que la participation de la collectivité et des systèmes de soutien communautaire bien développés sont des éléments cruciaux pour la réinsertion sociale des délinquants sans risque pour la collectivité. Dans tous les systèmes étudiés, on reconnaît l'importance de mobiliser ce soutien, d'exploiter les ressources locales et de créer pour les délinquants un milieu plus constructif et moins infamant tout en rassurant le public au sujet de sa sécurité, qui ne doit pas être compromise.

Selon notre analyse, l'orientation d'un pays donné relativement à la surveillance des libérés conditionnels dépend autant des attitudes de la société et de la formation professionnelle appropriée que des ressources. S'il est vrai qu'un noyau commun d'activités de surveillance se retrouve dans tous les pays (comprenant par exemple des visites à domicile non annoncées, des vérifications de l'emploi et du dépistage des problèmes de drogue et d'alcool), il existe des différences marquées lorsqu'il s'agit de compter sur les agents de libération conditionnelle pour allier à ces activités les fonctions de counseling, d'aide, de promotion et de service. À quelques exceptions près, les pays européens semblent généralement mieux accepter le principe selon lequel la surveillance et la réinsertion sociale des délinquants doivent être assurées par, pour et dans la collectivité.

Comparativement aux autres pays, il semble que les services de probation et de libération conditionnelle d'organisation plus structurée du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Australie ont moins recours aux bénévoles et aux ressources de la collectivité.

---

[7] *The Norwegian Probation Service and its Place in the Criminal Justice System* (1998), ministère royal de la Justice et de la Police.

Ces systèmes tendent à faire plus souvent appel à des exigences de résidence, ce qui peut aller jusqu'à la détention à domicile, dans le cadre d'une approche de la surveillance des délinquants davantage axée sur le contrôle. Par ailleurs, dans les pays scandinaves, les agents de libération conditionnelle sont tenus de coordonner les contacts entre le délinquant et les divers organismes d'aide sociale et de soutien communautaire, y compris les services de santé, le marché du travail, le logement et l'éducation.

L'expérience scandinave est instructive sur un autre plan : au Danemark, en Norvège et en Suède, les délinquants en liberté peuvent demander à être encadrés par un bénévole choisi dans leur collectivité. Les surveillants profanes sont officiellement indépendants du service de probation, mais ils peuvent recevoir une indemnité pour leurs dépenses. La fonction du surveillant de la collectivité varie entre les deux extrêmes de la probation ou de la libération conditionnelle classique – le support et le contrôle – mais le service national de probation n'est jamais soustrait à sa responsabilité ultime à l'égard de la surveillance des délinquants. Le bénévole doit normalement faire rapport régulièrement à l'autorité de probation, surtout si le délinquant ne maintient pas le contact, s'il est soupçonné d'actes criminels ou s'il existe quelque autre motif d'inquiétude.

AUTRES QUESTIONS

Divulgation d'information

Tous les pays consultés ont adopté des protocoles explicites et détaillés sur la divulgation de documents confidentiels conservés ou rédigés par l'autorité responsable des libérations conditionnelles. Dans la plupart des pays, les délinquants ont le droit de consulter la majeure partie, voire l'intégralité, de la documentation au dossier (l'exception générale étant les rapports de médecins, de psychiatres ou de psychologues), pour s'informer des décisions ayant une incidence sur leur libération et pour avoir la possibilité de présenter leur point de vue à l'instance responsable des libérations conditionnelles. En règle générale, aucune information ne doit être communiquée à des particuliers ni à des organisations sans le consentement exprès du délinquant.

Notre étude révèle en outre qu'il n'existe aucun organisme indépendant chargé de recevoir les plaintes et qui soit exclusivement conçu pour surveiller les atteintes présumées aux droits des délinquants lorsqu'ils sont sous surveillance dans la collectivité, faire enquête à ce sujet et imposer un redressement. La plupart des systèmes prévoient une procédure de règlement des griefs, cependant, et les délinquants sont en principe informés de leur droit de porter plainte. Seul le Royaume-Uni prévoit un service d'inspection des probations, dont les fonctions comprennent les

enquêtes sur les cas notoires, l'accréditation des programmes communautaires et la vérification des normes nationales de surveillance.

Surveillance électronique

Plusieurs pays, dont la Suède, la Grande-Bretagne et l'Australie, ont mis à l'essai la surveillance électronique des délinquants depuis qu'elle a fait son apparition aux États-Unis, au début des années 80. Les programmes diffèrent de façon appréciable selon la technologie employée, les populations visées et l'objectif correctionnel officiel. Au Royaume-Uni, par exemple, la surveillance électronique est imposée aux délinquants comme condition d'ordonnance sur les heures de rentrée et on pense qu'elle assure une transition réglementée et contrôlée de la garde à la liberté. Tout en reconnaissant que la surveillance électronique restreint forcément la liberté du délinquant, d'autres pays justifient cette technologie en la présentant comme un moyen efficace de déceler les manquements aux ordonnances des tribunaux, de réduire le taux de récidive, de réaliser des économies, d'atténuer les problèmes de surpopulation carcérale et de réinsérer dans la collectivité un plus grand nombre de délinquants, dans des conditions sûres.

Par ailleurs, la surveillance électronique suscite toujours des questions juridiques et éthiques au sujet de la vie privée et de la dignité des personnes en cause. Les sceptiques prétendent que ce type de surveillance élargit le champ du contrôle pénal, étendant l'application des mesures de contrôle de la prison à la collectivité. On craint aussi que la surveillance électronique ne soit pas toujours la mesure la moins restrictive. En outre, une fois qu'elle existe, on croit qu'il est difficile de résister à la tentation de s'en servir surtout à des fins de contrôle et de répression plutôt que pour la réadaptation. Bien qu'il y ait relativement peu de contestations judiciaires connues de la surveillance électronique, la jurisprudence américaine donne à penser que son utilisation serait probablement considérée comme constitutionnelle, en vertu de la thèse voulant que les droits des délinquants soient réduits pendant leur peine et la période de surveillance de leur liberté sous condition.

Préoccupations des victimes

De nombreux pays reconnaissent de plus en plus les préoccupations des victimes et certains, comme le Canada[8], s'efforcent de leur donner la possibilité de mieux se faire entendre dans le système de justice pénale et d'y avoir un meilleur accès. Les mesures vont de l'autorisation d'intervention des victimes au prononcé de la peine jusqu'aux propositions américaines de déclaration des droits des victimes. Certains pays envisagent également un dédommagement pour le préjudice criminel sous forme

---

[8] Au moment de la rédaction du présent rapport, un projet de loi énonçant de nouvelles dispositions pour mieux reconnaître la dignité et le respect des victimes venait d'être présenté au Parlement du Canada.

d'ordonnance de service communautaire, comme moyen d'aider à réconcilier les délinquants et leur milieu. La plupart des régimes encouragent d'une façon ou d'une autre les délinquants à assumer la responsabilité de leur crime et du préjudice qu'ils ont causé. D'autre part, les efforts pour reconnaître les droits des victimes, dans le sens juridique plus étroit, sont toujours relativement nouveaux, et il reste encore assez peu clair dans la pratique internationale comment la surveillance des délinquants dans la collectivité a changé ou devrait changer pour tenir compte des besoins et des préoccupations des victimes.

Aperçu

Dans tous les pays étudiés, on retrouve une forme quelconque de mise en liberté graduelle sous surveillance, mais il existe des différences considérables, tant dans la politique que dans la pratique, entre les pays (et parfois même à l'intérieur des pays). En somme, les utilisations des services correctionnels communautaires peuvent varier en fonction de certains ou de la totalité des facteurs suivants :

1. l'existence de la probation ou de la libération conditionnelle comme composante de la peine;

2. le moment, dans le cours de la peine, où le délinquant peut devenir admissible à une mise en liberté graduelle;

3. les types de restrictions ou de conditions de surveillance qui peuvent être imposés à un moment donné, par telle ou telle instance particulière et avec quelles sanctions pour les manquements;

4. l'équilibre global entre le contrôle et l'aide pour assurer une réinsertion sociale efficace;

5. l'affectation relative de ressources aux diverses situations et activités en matière correctionnelle;

6. la nature et l'ampleur d'une authentique participation de la collectivité à la surveillance des délinquants ou à l'aide qui leur est apportée.

CHAPITRE 4 : MODÈLE STRATÉGIQUE

Le Groupe de travail élaborera un modèle stratégique pour assurer le respect des droits de la personne dans le milieu correctionnel communautaire.

Le modèle stratégique proposé dans notre premier rapport comprenait un certain nombre de composantes qui nous semblaient fondamentales pour un régime bien structuré de respect des droits de la personne dans le milieu correctionnel. Après avoir examiné ce modèle, nous constatons que ses composantes sont tout aussi valables dans les services correctionnels communautaires que dans les établissements.

Essentiellement, ce cadre repose sur la proposition voulant que toute instance correctionnelle puisse montrer à la collectivité qu'elle connaît bien *la règle de droit* s'appliquant aux droits de la personne et qu'elle s'y conforme, et qu'elle dispose de systèmes opérationnels qui tiennent entièrement compte de ses obligations en matière de droits de la personne et offrent des moyens complets et crédibles pour assurer et évaluer la conformité à cet égard et en rendre compte. Dans ce cadre, le modèle prévoit trois principes directeurs :

1. que toutes les parties (employés, délinquants, victimes et autres) aient une compréhension claire et commune des droits de la personne qui sont en cause;
2. que ces droits soient fermement et explicitement ancrés dans les lois nationales pertinentes et dans tout instrument international qui s'applique;
3. que toutes les procédures réglementaires qui garantissent ces droits et en assurent le respect soient efficaces, ouvertes et transparentes.

Lorsque les lois et les règlements pertinents sont en place et qu'on a expliqué clairement leur lien avec les obligations légales, on peut élaborer une politique qui servira à les mettre en contexte et à les adapter aux activités d'un système correctionnel donné. À cette fin, on doit respecter les normes suivantes, énoncées dans notre premier rapport, lorsqu'on formule la politique :

1. il ne faut élaborer une politique que s'il s'avère indispensable de donner une interprétation pratique de la loi ou du règlement (nécessité);

2. il faut relier explicitement la politique à la loi ou au règlement dont elle découle (autorité);

3. il faut énoncer le plus exactement possible les droits en cause (spécificité);

4. il faut que la politique prévoie des procédures uniformes et cohérentes pour toutes les situations qui peuvent se présenter dans un système (cohérence);

5. dans la mesure du possible, il ne faut pas diluer ni compliquer la politique en y intégrant des règles locales; la politique doit émaner d'une seule source (source unique);

6. il faut formuler la politique dans les termes les plus simples et les plus pratiques possibles (clarté).

À supposer que les règles de la politique elle-même soient précises, cohérentes et sans ambiguïté, il reste encore à s'assurer qu'elles sont communiquées complètement et comprises. Le modèle propose donc trois exigences à satisfaire pour faire en sorte que les règles juridiques et de politique soient communiquées efficacement à toutes les parties :

1. une formation régulière, accessible et constante pour le personnel, formation qui explique les fondements juridiques et pratiques de ces règles;

2. des manuels succincts et faciles à lire ou d'autres publications auxquelles on peut se reporter facilement;

3. des sources d'information équivalentes pour ceux qui ne lisent pas.

Enfin, l'efficacité pratique du modèle dépend de la conception et de l'utilisation de mécanismes appropriés de surveillance et d'évaluation. Ils ont deux objectifs principaux :

1. assurer des vérifications systématiques pour voir dans quelle mesure et avec quelle qualité l'organisation se conforme aux garanties en matière de droits de la personne;

2. veiller à ce que les employés, les délinquants ou les autres parties aient des recours rapides et crédibles contre les apparents manquements à leurs droits.

Pour que le modèle ici proposé reflète parfaitement les objectifs et le cadre de travail des services correctionnels communautaires, la structure générale (résumée à l'annexe C) a été modifiée de la manière suivante :

1. pour refléter le droit des délinquants, dans la collectivité, à un juste équilibre entre surveillance et assistance;

2. pour faire en sorte que les considérations pratiques de cet équilibre soient clairement énoncées dans les politiques et les procédures;

3. pour préciser que les conséquences de tout droit qui joue un rôle dans les services correctionnels communautaires soient une composante normale de la formation initiale et suivie des employés en cause;

4. pour exiger que le respect de ces mêmes droits soit contrôlé et évalué d'une manière qui tient compte du contexte correctionnel communautaire et assure des remèdes efficaces.

Le modèle met encore une fois l'accent sur la nécessité de contrôle par le public. Cela veut dire non seulement que les systèmes internes de surveillance et d'évaluation doivent répondre à des normes raisonnables d'opportunité et d'efficacité dans l'optique de ceux dont les droits sont en cause, mais aussi que tous les aspects du système correctionnel soient soumis à des formes appropriées de contrôle extérieur. Le principe de la surveillance indépendante donne aux diverses parties l'assurance que l'instance correctionnelle se conforme en tout point à la règle de droit, et un recours efficace si elles soupçonnent que ce n'est pas le cas. Cela n'est pas moins important dans les services correctionnels communautaires que dans les établissements.

Lorsqu'il s'agit de voir si les règles relatives aux droits de la personne sont respectées ou d'assurer des recours à ceux qui croient que leurs droits ont été violés, les installations et les conditions des services correctionnels communautaires supposent certaines différences d'accent ou d'approche. Ainsi, il ne semble pas certain que les violations possibles des droits dans le traitement des délinquants en milieu communautaire puissent être soit décelées, soit réglées essentiellement au moyen des mêmes mécanismes de surveillance et de règlement des griefs que pour les détenus en établissement. De plus, pour montrer publiquement qu'un système correctionnel communautaire satisfait à ses obligations en matière de droits de la personne, il doit y avoir des évaluations et des examens internes et externes qui portent clairement sur le respect de ces droits et la conformité à ceux-ci.

Peu importe comment la notion de services correctionnels communautaires se définit dans la pratique, elle fait nécessairement entrer en jeu de façon plus active les préoccupations des victimes et de l'ensemble de la collectivité relativement aux droits de la personne. Comme il est dit plus haut, il y a dans l'opinion publique des pressions de plus en plus vives pour que :

1. les droits des victimes dans le système de justice pénale soient mieux définis et protégés dans la loi;

2. leurs relations avec les droits des autres soient rendues claires et explicites;

3. la manière dont ces droits peuvent être invoqués et appliqués soit définie au plan opérationnel pour que les droits soient pleinement intelligibles et communiqués activement à tous les intéressés;

4. les mécanismes internes et externes nécessaires pour contrôler et évaluer l'exercice efficace de ces droits soient établis et appliqués.

Bien que les principes fondamentaux en cause dans la définition et l'application des droits des victimes soient essentiellement les mêmes que ceux qui guident l'ensemble du modèle, l'application aux services correctionnels communautaires est, pour assurer une plus grande clarté, rendue plus explicite par l'ajout des quatre exigences énoncées plus haut.

Le modèle élargi reconnaît également que le grand public a le droit d'être bien informé de tous les aspects du système correctionnel, notamment en milieu communautaire, et d'y participer comme il convient. Cela comporte l'avantage supplémentaire de lier le modèle des services correctionnels communautaires aux *Règles de Tokyo*.

CHAPITRE 5 : POLITIQUES DU SCC SUR LES SERVICES CORRECTIONNELS COMMUNAUTAIRES

Le Groupe de travail examinera les politiques existantes... qui ont une incidence sur les droits fondamentaux des délinquants placés sous surveillance dans la collectivité.

L'énoncé de mission du Service et les objectifs stratégiques qui l'accompagnent comprennent un certain nombre d'engagements qui ont une influence sur les droits des délinquants dans le contexte correctionnel communautaire. L'énoncé dit entre autres choses qu'il faut accorder une importance égale à l'aide au délinquant et au contrôle et, dans cette optique, que « nos efforts et notre créativité doivent principalement être axés sur la réinsertion sécuritaire de chacun des délinquants dans la société ». La plupart des objectifs stratégiques énumérés à la page 11 au sujet de la valeur fondamentale 2 traduisent également cet engagement général[9]. Bref, l'accent que le SCC place sur sa responsabilité d'encourager les délinquants à devenir des citoyens plus respectueux des lois, à leur donner les moyens de le faire et à « mobiliser les ressources communautaires » à cette fin, donne aux délinquants, peut-on présumer, le droit de compter sur un équilibre entre aide et contrôle. En outre, étant donné que la mission sert tout autant que la loi de fondement à l'examen du rendement, tout engagement lié aux droits doit être souligné dans le cadre du processus d'évaluation du rendement. Le Groupe de travail a donc essayé de voir jusqu'à quel point cela peut être le cas, aussi bien sur le plan de la politique que dans la pratique.

Comme il était signalé dans notre rapport antérieur, le SCC a toujours de très nombreuses directives qui portent sur tous les aspects des services correctionnels. Aux fins de la présente étude, on peut supposer que la plupart de ces politiques s'appliquent aussi bien au milieu communautaire qu'aux établissements. D'autres, par leur nature, sont axées exclusivement sur les besoins des établissements; par ailleurs, relativement peu de directives du commissaire peuvent être considérées comme portant surtout ou de façon importante sur les services correctionnels communautaires[10].

---

[9] La valeur fondamentale 2 dit : « Nous reconnaissons que le délinquant a le potentiel de vivre en tant que citoyen respectueux des lois. »

[10] Parmi les directives du commissaire qui portent sur les services correctionnels communautaires, notons les suivantes : nº 23, Comités consultatifs de l'extérieur; nº 545, Escortes; nº 571, Fouilles et saisie des objets interdits; nº 572, Programme d'analyse d'urine; nº 700, Gestion des cas; nº 720, Éducation des délinquants; nº 740, Placements à l'extérieur; nº 760, Activités de loisir; nº 770, Visites; nº 775, Bénévoles et activités bénévoles; nº 780, Surveillance des libérés conditionnels; nº 782, Communication des renseignements au sujet des délinquants; nº 784, Communication de renseignements entre les victimes et le Service; nº 790, Permissions de sortir; nº 850, Services de santé mentale; nº 870, Indemnité de subsistance pour les délinquants.

Cependant, un grand nombre des préoccupations concrètes du personnel, des délinquants, des victimes et du grand public au sujet des droits de la personne sont traitées d'une façon ou d'une autre dans le Manuel des politiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Manuel de gestion des cas du SCC et, tout récemment, dans certaines Instructions permanentes (version provisoire) de la série 700.

En ce qui concerne le caractère adéquat des orientations stratégiques que le SCC imprime aux services correctionnels communautaires, le Groupe de travail a donc essayé de voir : i) si toutes les préoccupations réelles ou possibles en matière de droits de la personne sont abordées dans ce corpus de lignes directrices; ii) si les conséquences pratiques de toute politique particulière relative aux droits sont assez claires et dépourvues d'ambiguïté pour que tous les intéressés les comprennent; et iii) s'il y a des domaines de la politique qui peuvent bénéficier d'éclaircissements additionnels ou d'une refonte.

En bref, nos conclusions sont les suivantes :

1. Il existe des politiques écrites sur presque toutes les questions de droits de la personne, depuis des orientations générales voulant que l'on privilégie les interventions les moins restrictives et les moins intrusives, dans le respect d'une gestion responsable du risque, jusqu'à des instructions spécifiques concernant les types de renseignements sur le délinquant qui peuvent être communiqués aux victimes et par qui.

2. Il est moins certain que toutes les parties distinguent clairement les conséquences pratiques de toute politique particulière donnée, et a fortiori qu'elles acceptent les politiques comme justes et raisonnables.

3. Parmi les points précis qui nécessitent une clarification plus poussée, notons :

   i) l'imposition ou l'interprétation de conditions spéciales de mise en liberté en fonction des antécédents criminels du délinquant et de l'évaluation du risque, et la relation entre ces conditions et la décision de suspendre ou de révoquer la libération conditionnelle;

   ii) l'imposition de dispositions sur le traitement obligatoire, notamment psychiatrique ou psychologique, comme condition de libération conditionnelle;

   iii) l'établissement cohérent des indemnités de subsistance en fonction du statut et des besoins des délinquants;

   iv) l'application de la politique dans des domaines liés aux handicaps.

Avant de traiter plus en détail de ces problèmes, il importe de signaler deux ou trois considérations d'ordre général sur la façon dont le SCC formule et applique ses politiques visant les services correctionnels communautaires. Les politiques qui portent sur le contrôle et la surveillance non seulement l'emportent sur celles qui concernent l'aide à la réinsertion sociale, mais elles comportent aussi de nombreuses exigences en matière de procédure et de documentation qui, selon les agents de libération conditionnelle, sont le principal sujet des vérifications et des évaluations de rendement et absorbent ainsi beaucoup de temps qui pourrait, autrement, servir à « mobiliser les ressources communautaires pour s'assurer que les délinquants jouissent du soutien et de l'aide nécessaires[11] ».

À titre d'illustration, les Instructions permanentes sur la surveillance en communauté (*version provisoire*, février 1999) font 18 pages et décrivent en détail des questions comme les niveaux d'évaluation pour les interventions en fonction de facteurs de risque passifs et actifs dans le comportement du délinquant. Cependant, à l'exception d'une brève note (l'article 53 dans un document qui en compte 111) disant que « la tâche de l'agent de libération conditionnelle est d'encourager activement et d'aider le délinquant à devenir un citoyen respectueux des lois », le document ne donne aucune indication générale ou particulière sur les formes que doivent normalement prendre cet encouragement et cette aide. Dans l'optique des droits des délinquants, il semble donc légitime de demander dans quelle mesure les exigences actuelles dans les politiques et les procédures reflètent l'énoncé selon lequel les services correctionnels communautaires sont un assemblage de trois activités interreliées : surveillance, programmes et participation de la collectivité. Si l'équilibre entre l'aide pratique et la gestion de risque est hors de proportion au niveau des procédures opérationnelles ou des normes de rendement, il semble probable que le même problème se retrouve dans la pratique quotidienne.

PROBLÈMES DE POLITIQUE RÉELS OU POSSIBLES

Conditions spéciales

Un bulletin du SCC sur la gestion des cas[12] vise à clarifier trois circulaires récentes venant de la Commission nationale des libérations conditionnelles, et en particulier les motifs qui peuvent justifier l'imposition de « conditions spéciales » à la libération, et les interventions auxquelles peut donner lieu un manquement à ces conditions. Le bulletin souligne deux choses :

1. les conditions spéciales « constituent des mesures exceptionnelles et il faut donc pouvoir démontrer qu'elles sont nécessaires, raisonnables et le moins restrictives possible eu égard à la protection de la société »;

---

[11] Objectif stratégique 2.12.

[12] 28 septembre 1998

2. la « violation sera désormais considérée comme signe que le risque est devenu inacceptable et qu'un surveillant doit intervenir sans délai ». (Même s'il est précisé également que ces interventions peuvent ne pas aller jusqu'à la suspension, il faut que la Commission nationale des libérations conditionnelles soit informée du manquement et que des mesures soient prises dans un délai de trois jours ouvrables.)

Nous signalons toutefois que plus de 60 p. 100 des mises en liberté sont assorties d'une condition spéciale relative à l'abstinence – d'alcool, de drogues ou autres substances ou combinaison de ces produits. Par conséquent, il est difficile de présenter cette condition comme une « mesure extraordinaire ». Il est possible, bien entendu, que ce qui est parfois qualifié de « manquement technique » à des mesures d'usage aussi répandu ne mène pas souvent à des suspensions ou à des révocations immédiates; il nous semble néanmoins que, sur les plans de la politique et de la pratique, il faut dans ce domaine une évaluation plus rigoureuse pour savoir ce qu'on entend par mesure « extraordinaire » et s'il s'agit de l'intervention « la moins restrictive ».

Conditions relatives au traitement

En règle générale et conformément à l'article 133 de la LSCMLC, la Commission nationale des libérations conditionnelles ne peut imposer que les conditions spéciales de libération qui sont jugées « raisonnables et nécessaires pour protéger la société et favoriser la réinsertion sociale du délinquant ». À l'occasion, la Commission impose une condition spéciale relative à un traitement pour éviter que le délinquant ne présente un risque excessif. Nous croyons que, pourvu qu'on puisse établir que cette condition est l'exception et non la règle, elle est effectivement « raisonnable et nécessaire » et que, lorsque les manquements risquent fort d'entraîner une récidive violente, la suspension ou la révocation peut s'imposer. Cependant, nous croyons également que le SCC et la Commission devraient toujours être à la recherche de mesures de rechange pour gérer les délinquants dans la collectivité avant de recourir à la suspension ou à la révocation de la libération conditionnelle au motif qu'il y a eu manquement à une condition relative à un traitement. Il pourrait s'agir par exemple d'évaluer de façon plus poussée les motifs de refus de participer au traitement, de proposer d'autres formes de traitement auxquelles le délinquant consente ou d'accroître la fréquence des contrôles.

Indemnités de subsistance

Au cours de nos réunions avec des délinquants et des membres du personnel des cinq grandes régions du pays, nous avons essayé de voir quelles étaient les indemnités de subsistance versées aux délinquants et de quelle manière elles étaient établies. Étant donné que les délinquants en liberté sous condition attachent, on peut le comprendre, une importance considérable à ces indemnités et que de celles-ci dépendent la façon

dont ils vivent et à quel endroit, et aussi ce qu'ils peuvent faire pour se réinsérer dans la société, le Groupe de travail a été frappé par le nombre de différences qui semblent ressortir dans le traitement des questions financières. L'explication qui nous a été donnée comprend plusieurs aspects :

1. la directive du commissaire 870 (Indemnités de subsistance pour les délinquants) établit les règles fondamentales de la politique;

2. certaines différences peuvent être attribuables à des écarts régionaux dans le coût de la vie (comme il est reflété dans les taux du Conseil du Trésor), à la participation du délinquant à un programme, et à la fourniture ou non de repas, de services de blanchisserie ou autres par le CCC ou l'ERC où il habite.

On dit aussi que les taux d'aide sociale locaux ont une influence sur les allocations versées aux délinquants.

Après avoir étudié la DC 870, nous constatons que, dans le cadre de la proposition fondamentale voulant qu'« un délinquant bénéficiant d'une liberté est admissible au remboursement de toute dépense raisonnable liée au transport, à la nourriture et, le cas échéant, au logement », la directive donne aux gestionnaires du SCC et des ONG une certaine latitude en fonction de *six* paramètres : i) les besoins attestés par le budget du délinquant; ii) la disponibilité de l'équipement pour faire de la cuisine; iii) la participation à des programmes; iv) l'effort et la motivation du délinquant pour ce qui est de chercher et de garder un emploi; v) la responsabilité financière manifestée par le délinquant; et vi) la disponibilité de diverses formules de financement.

Rien de ce qui précède n'est intrinsèquement déraisonnable, mais, pris tous ensemble, ces facteurs peuvent avoir et ont effectivement pour effet d'importantes variations au niveau local et individuel qui peuvent être contestables. Nous recommandons par conséquent de simplifier et de rationaliser la politique pour assurer une plus grande cohérence et éviter les risques de ressentiment et pour veiller à ce que, dans tous les cas, elle permette vraiment aux délinquants de réintégrer la collectivité.

Questions relatives aux handicaps

En règle générale, le SCC veille à ce qu'il n'y ait dans les prisons fédérales aucun obstacle qui les empêche d'accueillir et de loger des délinquants qui ont des handicaps physiques ou autres. Étant donné que ces délinquants s'attendent raisonnablement à être remis en liberté dans la collectivité au même rythme et selon les mêmes conditions que les détenus non handicapés, il incombe au Service de s'assurer que ce soit effectivement le cas et qu'il n'y ait aucune discrimination. Dans les faits, cependant, la pénurie d'établissements résidentiels ou d'autres installations accessibles peut retarder la libération de ces délinquants ou limiter leur mobilité, une fois qu'ils ont été libérés.

Des plaintes à ce sujet sont actuellement à l'étude à la Commission canadienne des droits de la personne.

D'après nos observations, il semble que, même si la plupart des centres correctionnels communautaires satisfont aux normes essentielles en matière d'accessibilité, les établissements résidentiels communautaires exploités à contrat par des ONG sont beaucoup moins susceptibles de répondre à ce critère. Et le Service ne semble pas exiger qu'ils satisfassent à ce critère, peut-être parce que cela imposerait de graves difficultés financières à des organismes communautaires animés de bonnes intentions.

Étant donné que, si le Service continue à utiliser des installations qui présentent des problèmes d'accès, on pourrait fort bien juger que cela porte atteinte à la législation canadienne sur les droits de la personne ainsi qu'à la politique fédérale en la matière, nous recommandons :

1. que le SCC procède sans délais à une enquête complète sur l'accessibilité dans tous les CCC et ERC ou autres installations qui accueillent les délinquants dans la collectivité;

2. qu'il élabore un plan d'action satisfaisant pour combler toutes les lacunes;

3. qu'il examine les moyens par lesquels les ERC pourraient être tenus par contrat de devenir pleinement accessibles, en tenant compte de la possibilité que les adaptations nécessaires soient financées par le SCC.

Même si, exception faite des problèmes d'accès et de leurs conséquences, aucune des difficultés énumérées plus haut ne constitue une atteinte à la législation sur les droits de la personne, plusieurs d'entre elles méritent clairement de recevoir une certaine attention, tant dans la politique que sur le plan de la surveillance pratique, si l'on veut que le Service parvienne au degré d'humanité, d'équité et de cohérence auquel il aspire.

CHAPITRE 6 : PRATIQUES ET MÉCANISMES DE SURVEILLANCE DU SCC

Le Groupe de travail examinera les pratiques opérationnelles et les méthodes de surveillance actuelles... et évaluera dans quelle mesure les interventions correctionnelles communautaires (p. ex., les visites à domicile, les visites-surprises, le repérage de la voix, la surveillance électronique, etc.) respectent adéquatement les droits des délinquants... et donnent des indications sur la façon d'améliorer les droits et la dignité des personnes (délinquants, amis, victimes, membres de la famille, employés) dans le cadre correctionnel communautaire.

I) Droits des employés

Nous n'avons relevé aucun élément qui laisse entendre que les problèmes de respect des droits des employés dans le contexte correctionnel communautaire diffèrent de ceux du personnel des établissements. Les préoccupations exprimées se résument généralement en trois points :

1. conditions de travail, p. ex., charge de travail, dangers personnels pour l'employé, règlement prompt et équitable des griefs, etc.;

2. préoccupations constantes au sujet de la clarté et de l'exhaustivité de la politique du Service relative au harcèlement;

3. divers aspects de l'équité en matière d'emploi et des dispositions prises pour les personnes handicapées.

Aucun des employés du SCC avec lesquels nous avons parlé, non plus que les représentants du SESG, n'ont isolé une forme quelconque de droit de l'employé qui semble propre au travail dans les services correctionnels communautaires. Ils ont généralement convenu que les droits dont ils jouissent comme Canadiens, fonctionnaires fédéraux et employés du SCC sont, pour l'essentiel, assez bien définis dans la loi et la politique et surveillés et protégés comme il convient par les mécanismes et organismes en place.

Nous réitérons nos recommandations antérieures : que le Service clarifie et renforce sa politique relative au harcèlement pour confirmer qu'elle s'applique à toutes les formes de harcèlement interdites par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et que des recours efficaces soient mis en place et utilisés chaque fois que l'on constate qu'il y a eu harcèlement.

Le Groupe de travail a également essayé de sonder les impressions que les employés peuvent avoir des divers problèmes d'équité en matière d'emploi que le SCC reconnaît avoir. Les réponses ont été très diverses, depuis celle d'un employé qui a jugé la politique elle-même discriminatoire et inutile (discrimination à rebours) et celles de plusieurs employés qui ne semblaient pas conscients du problème, jusqu'à celles de la majorité, selon qui, vu la composition de la population de délinquants dans la collectivité, le travail serait nettement facilité s'il y avait plus de diversité chez les agents de libération conditionnelle. Le rapport que la Commission canadienne des droits de la personne a rédigé récemment fait ressortir un certain nombre de ces points, et nous en appuyons les conclusions et les recommandations; il sera important de s'assurer non seulement qu'elles ont été suivies – et leur mise en œuvre contrôlée – mais aussi que leur raison d'être a été convenablement expliquée aux gestionnaires et aux membres du personnel du SCC.

En bref, les principales constatations exposées dans le rapport de la CCDP, *Vérification de la conformité aux règles de l'équité en matière d'emploi* (octobre 1998), sont que, *par rapport à leur proportion estimative dans l'ensemble de la population active*, seul un des quatre groupes désignés, celui des minorités visibles, est gravement sous-représenté. Les femmes, les autochtones et les membres des minorités visibles sont de plus en plus sous-représentés au fur et à mesure qu'on gravit les échelons de la hiérarchie.

Il importe de signaler aussi que les données sur les effectifs du SCC pour les peuples autochtones et les minorités visibles correspondent assez mal à la représentation de ces deux groupes dans la *population de délinquants*, aussi bien dans les établissements que dans la collectivité. De toute évidence, cela a des effets sur la capacité du Service d'offrir des programmes et de procurer assistance et soutien à ces délinquants dans le cadre des services correctionnels communautaires. Le document de la CCDP, tout en reconnaissant la volonté du SCC de disposer d'un effectif qui reflète mieux la population des délinquants, ne dit rien des moyens d'assurer un meilleur équilibre ni des délais dans lesquels il faut atteindre cet équilibre. Aucune mesure de cet ordre ne se retrouve dans les derniers objectifs du Service relatifs à l'équité en matière d'emploi. Nous réitérons donc la recommandation que nous avons formulée dans notre rapport précédent : « Que le SCC élabore et ajoute à son programme d'équité en matière d'emploi des règles particulières dans le but d'apporter des solutions aux problèmes chroniques tels que la sous-représentation des membres des groupes désignés au sein des employés et la disproportion entre le nombre d'employés et le nombre de détenus appartenant à ces groupes. »

Les dispositions spéciales pour les employés handicapés demeurent un sujet de préoccupation considérable, tout comme les problèmes d'accès ou d'adaptation dans certains centres résidentiels communautaires et maisons de transition. S'il est vrai que, dans les installations les plus récentes, on semble se conformer de façon plus satisfaisante aux normes exigeant l'abolition des obstacles, les progrès en vue de mettre les locaux plus anciens à niveau sont fragmentaires et ne semblent guère être

une priorité budgétaire. Le problème est particulièrement difficile dans les locaux exploités à contrat par des ONG. Étant donné que les règles sur l'accessibilité touchent non seulement les employés handicapés, mais aussi les délinquants, les visiteurs ou les membres du grand public qui ont des handicaps moteurs ou autres, nous recommandons que le SCC intensifie ses efforts à cet égard.

Mécanismes de contrôle

Les mécanismes dont le SCC dispose pour surveiller le respect des droits des employés qui travaillent dans les services correctionnels communautaires sont pour ainsi dire identiques à ceux qui sont utiles pour le personnel des établissements. Ils comprennent l'accès à des processus internes et externes de règlement des plaintes ou des griefs et l'éventail normal des systèmes internes et externes de vérification ou d'évaluation. À l'exception d'une plainte selon laquelle aucune mesure corrective n'a été prise pour donner suite à un grief reconnu comme fondé, nous n'avons aucune raison de douter de l'efficacité générale de ces processus. Cependant, nous n'avons eu connaissance d'aucune vérification ou évaluation et d'aucun examen interne, qu'ils soient récents, en cours ou projetés, qui portent expressément sur la situation des droits fondamentaux des employés qui travaillent dans les services correctionnels communautaires.

II) Droits des délinquants

Pour tirer ses conclusions sur les pratiques du SCC qui peuvent avoir une incidence négative sur les droits des délinquants, le Groupe de travail s'est appuyé sur des renseignements provenant de plusieurs sources : entretiens avec des cadres supérieurs à l'AC et des adents de libération conditionnelle sur le terrain; commentaires de délinquants dans toutes les régions; rapports d'enquête internes ou évaluations de rendement et examens portant sur les forces et les faiblesses dans l'application des normes de surveillance et autres par le SCC; évaluations externes et observations, par exemple d'ONG, du Conseil des Églises, de l'enquêteur correctionnel et d'autres instances; et jurisprudence dans l'imposition et l'application des conditions de libération conditionnelle. Ces observations ont parfois donné des échos divergents sur la pertinence et l'efficacité des systèmes du SCC pour préserver les droits de la personne.

À supposer que les délinquants à faible risque sous surveillance assez souple ont rarement l'impression qu'il est porté atteinte à leurs droits, on peut avancer sans doute sans grand danger de se tromper que les problèmes liés aux droits ont plus de chances de se présenter chez les délinquants à risque élevé qui font l'objet d'une surveillance très étroite. Dans les faits, ces derniers avancent parfois que leurs conditions de libération conditionnelle et leur régime de surveillance ne sont pas humains et ne les aident guère. Cependant, lorsqu'il s'agit d'énumérer des cas précis où les garanties du

SCC ont des défaillances ou montrent des signes de faiblesse systémique, on en présente un nombre peu élevé, et d'importance limitée.

Voici quelques allégations plus précises :

1. l'imposition exagérément stricte de règles locales ou de résidence, qui exaspèrent les délinquants au lieu de favoriser un comportement plus responsable;

2. certaines incohérences dans l'application de ces règles;

3. des interventions nécessaires, comme des perquisitions, qui apparemment ne sont pas toujours menées dans le respect des exigences prévues par la loi et la politique;

4. des affirmations selon lesquelles certains délinquants auraient trouvé les visites-surprises ou les contacts avec les membres de la famille, les amis, les employeurs, etc., exagérément intrusifs ou moins qu'utiles à leurs efforts de réinsertion sociale;

5. des problèmes à l'égard de la disponibilité ou de l'adaptation des programmes et traitements, soit pour des raisons d'éloignement, soit parce qu'il est plus difficile d'obtenir dans la collectivité certains services offerts dans les établissements.

Bien qu'il ne soit pas facile de vérifier ces observations ou allégations, la plupart des questions ci-dessus ont été soulevées assez fréquemment pour qu'on soit porté à penser qu'il convient de se pencher sur des incohérences ou des ambiguïtés et que la surveillance actuelle ne permet peut-être pas de déceler systématiquement.

Recours aux interventions communautaires

La surveillance et la gestion des délinquants dans la collectivité supposent à la fois des interventions courantes et des interventions spéciales si l'on veut s'assurer qu'elles sont menées conformément aux conditions de mise en liberté et au plan correctionnel. Étant donné qu'elles sont intrinsèquement restrictives ou intrusives, leur nature et leur application peuvent soulever des préoccupations en matière de droits de la personne, et pas uniquement pour les délinquants eux-mêmes. Il devrait donc être clair que toutes ces interventions, qu'il s'agisse de rapports courants, de visites à domicile, d'analyses d'urine ou d'une forme quelconque de surveillance électronique, soient appliquées comme une privation consciente des libertés normales, et soient conformes à une réintégration graduelle, sûre et humaine. En droit international et national, le SCC est habilité à recourir à toute intervention raisonnable et nécessaire; la difficulté consiste donc à veiller à ce qu'il s'agisse effectivement des mesures les moins restrictives ou

intrusives qui soient conformes à une réintégration sûre, humaine et utile. Dans ce contexte, le Groupe de travail a étudié de plus près deux formes d'intervention en particulier, soit les visites à domicile et la surveillance électronique.

Visites à domicile

Les visites à domicile, tout comme les contacts avec des tiers dans la collectivité pour vérifier le compte rendu des activités des délinquants, peuvent de toute évidence être justifiées de façon générale. Il faut toutefois reconnaître que ces visites, et plus particulièrement les visites-surprises, peuvent toucher directement les droits de tiers comme des membres de la famille, des amis, des colocataires, etc., et qu'elles peuvent nécessiter une justification pour parer aux accusations d'intrusion arbitraire dans les affaires privées des délinquants. On soutient que les visites à domicile qui ne se font pas à l'improviste (et auxquelles le délinquant a donc consenti au moins tacitement) sont moins efficaces à des fins de vérification. Cela dit, la valeur de surveillance des visites-surprises doit être mise en regard des effets négatifs non seulement pour l'intégrité de la famille ou du milieu résidentiel du délinquant, mais aussi pour la sécurité personnelle des agents de libération conditionnelle. Dans les faits, ces agents semblent prendre des précautions raisonnables pour éviter de s'exposer à des risques ou de causer un embarras inutile, mais nous recommandons qu'une orientation et une formation plus précises soient données sur tous les aspects des visites à domicile et des contacts avec des tiers pour obtenir de l'information.

Surveillance électronique (SE)

À l'heure actuelle, la surveillance électronique ne se pratique pas au SCC, mais le Service sait, bien entendu, qu'elle est utilisée ailleurs, au Canada comme à l'étranger, et le ministère du Solliciteur général a récemment étudié la valeur que peuvent revêtir les diverses formes de SE. Cette étude a porté surtout sur l'utilisation de la SE dans trois provinces, et elle traduit un scepticisme général au sujet des affirmations voulant qu'il s'agisse d'une solution rentable qui peut se substituer à l'incarcération, mais elle admet aussi la difficulté de tirer une conclusion solide sur la pertinence de l'utilisation de cette technique à l'échelle fédérale pour le moment.

Dans le contexte de notre propre mandat, et étant donné les réactions d'autres pays, nous voudrions formuler seulement deux observations. Alors que les cadres supérieurs du SCC et de la Commission nationale des libérations conditionnelles continuent de s'interroger sur l'efficacité et le caractère humain des bracelets électroniques, notamment, plusieurs gestionnaires avec lesquels nous avons parlé ont tendance à être plus favorables à la SE. De toute façon, nous estimons, bien que nous ne soyons pas à même de nous prononcer sur l'efficacité de cette technologie, que la SE ne va pas intrinsèquement à l'encontre du respect raisonnable des droits des délinquants.

Mécanismes de surveillance

À l'heure actuelle, la protection des droits des délinquants dans le contexte communautaire repose sur les mêmes mécanismes généraux que ceux prévus dans les établissements fédéraux, à savoir : l'accès à des processus internes de règlement des plaintes et des griefs; l'accès à l'enquêteur correctionnel; et les vérifications liées à la politique que le Service prévoit périodiquement dans son programme régulier d'évaluation du rendement.

Si nous en jugeons uniquement d'après ces garanties, nous pouvons formuler les observations suivantes :

1. les délinquants ne comprennent pas bien que les processus de règlement des plaintes et des griefs sont toujours à leur disposition;

2. de toute façon, ces mécanismes sont très peu utilisés, sinon dans les cas de révocation, c'est-à-dire une fois que le délinquant est de retour dans l'établissement;

3. les contestations judiciaires des conditions normales ou spéciales sont rares et sont vaines dans la plupart des cas;

4. la publicité des services de l'enquêteur correctionnel laisse à désirer et il n'y a pas de promotion active de ces services;

5. aucun de ces mécanismes ne jouit d'une grande crédibilité chez les délinquants. Par ailleurs, la plupart de ceux à qui nous avons parlé semblent satisfaits des mesures ponctuelles obtenues par l'entremise de l'agent dont ils relèvent ou du gestionnaire de leur maison;

6. autant que nous ayons pu constater, il n'y a pas eu dans l'ensemble du Service de vérifications ni d'évaluations portant expressément sur la protection des droits des délinquants dans la collectivité.

Au vu de ces observations, nous formulons les recommandations suivantes :

1. que tous les délinquants soient officiellement informés au moment de leur mise en liberté du fait qu'ils conservent le droit de présenter des plaintes au moyen de la procédure du SCC, que leurs plaintes seront étudiées rapidement et avec impartialité, et qu'ils déclarent officiellement avoir reçu cette information;

2. que le SCC, de concert avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel, cherche des moyens différents par lesquels les délinquants pourraient soulever des

préoccupations au sujet de leur traitement correctionnel dans la collectivité sans avoir à craindre de conséquences préjudiciables;

3. que les raisons de l'imposition de conditions *spéciales* de mise en liberté soient réexaminées et, au besoin, adaptées;

4. que le Service intègre à la planification de son évaluation constante du rendement des vérifications régulières s'étendant à l'ensemble de l'organisme pour s'assurer que les droits des délinquants dans la collectivité sont respectés et qu'ils ont rapidement accès à des recours internes et externes s'ils croient que leurs droits sont menacés.

III) Besoins spéciaux : les femmes et les autochtones

On sait que le nombre relativement peu élevé de femmes et la surreprésentation des autochtones dans la population *carcérale* causent des problèmes spéciaux en matière de droits de la personne pour ces groupes. Nous avons traité de ces problèmes dans notre rapport précédent. Ce qui est peut-être un peu moins évident, ce sont les besoins spéciaux que présentent les femmes et les autochtones lorsque vient le temps d'assurer leur réintégration graduelle dans la collectivité. En général, nous avons constaté que le SCC connaissait bien ces besoins et qu'il faisait des efforts consciencieux pour y répondre. À la suite du rapport du Groupe de travail du SCC sur la réinsertion sociale, le Service a entrepris de répondre aux besoins particuliers des femmes et des délinquants autochtones dans le cadre de sa « fonction de planification stratégique dans la collectivité ». Il semble juste d'affirmer qu'à ce moment-ci, l'analyse de ces besoins a été détaillée et qu'elle a permis de proposer de nombreuses orientations positives[13]. Toutefois, malgré la mise en place récente d'initiatives, la situation de nombreux délinquants autochtones et délinquantes en liberté dans la collectivité est toujours anormalement difficile, et les progrès réels sont lents.

Les délinquantes

Comme les délinquantes en liberté sous condition sont relativement peu nombreuses et qu'elles sont réparties sur un vaste territoire, il est plutôt difficile pour elles d'avoir accès aux diverses formes de traitements ou de services sociaux, de counseling et de santé. Le SCC reconnaît que les femmes – en particulier celles qui ont été victimes de mauvais traitements ou qui ont de jeunes enfants à charge – ont besoin d'un soutien énorme et « axé sur les femmes » dans la collectivité. Le Groupe de travail a été informé de plusieurs initiatives utiles, y compris celles qui privilégient le recours à des

---

[13] Voir *Stratégie communautaire à l'intention des femmes en liberté sous condition*, SCC, février 1998, et *Renforcer le rôle des collectivités autochtones dans la prestation des services correctionnels*, SCC, 1999.

mécanismes d'entraide volontaire. Nous recommandons que les initiatives de ce genre soient activement mises en œuvre.

Nous avons visité des ERC qui accueillent des hommes et des femmes. Ces établissements semblent fonctionner sans problème. Ils ne soulèvent peut-être pas des questions de droits de la personne, mais la possibilité d'abus de pouvoirs est réelle. Bien que l'article 8(a) de l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* précise que « les hommes et les femmes doivent être détenus dans la mesure du possible dans des établissements différents; dans un établissement recevant à la fois des hommes et des femmes, l'ensemble des locaux destinés aux femmes doit être entièrement séparé », cette règle semble ne s'appliquer qu'au milieu carcéral. On pourrait prétendre que, sous réserve de restrictions appropriées, le fait de permettre à des femmes et à des hommes de vivre ensemble dans le même établissement résidentiel se rapproche du contexte social courant et que, par conséquent, il favorise la réinsertion sociale. Par contre, il faudrait, de toute évidence, faire preuve de prudence dans pareilles situations et n'avoir recours à de tels arrangements qu'avec le consentement total de la délinquante, en particulier si elle a des enfants à charge. Nous reconnaissons que, étant donné le nombre restreint de délinquantes dans la collectivité, il pourrait être difficile d'aménager des unités de logement unisexes; toutefois, nous recommandons que le SCC envisage d'autres moyens, comme le placement dans des familles appropriées, plutôt que d'avoir couramment recours à la cohabitation à défaut d'une meilleure solution.

Les délinquants autochtones

Les délinquants autochtones sont non seulement surreprésentés dans les établissements fédéraux, mais ils connaissent aussi des problèmes spéciaux lors de leur mise en liberté graduelle, notamment :

1. ils obtiennent les diverses formes de libération conditionnelle beaucoup plus tard que les autres détenus;

2. ils présentent des taux de récidive et de révocation plus élevés en période de liberté sous condition;

3. les systèmes de soutien communautaire à leur intention sont relativement faibles.

Les articles 79 à 84 de la LSCMLC définissent l'obligation légale imposée au SCC d'« offrir des programmes adaptés aux besoins des délinquants autochtones » dans les établissements et la collectivité. De plus, la Stratégie nationale du SCC concernant les autochtones vise à « accroître de façon appréciable le nombre de délinquants autochtones qui réintègrent la société avec succès et en toute sécurité ». Dans le cadre de cette Stratégie, le SCC élabore des programmes et des services de soutien appropriés et il tente de mettre davantage en pratique les modalités prévues aux

articles 81 et 84 de la LSCMLC, lesquels autorisent le SCC à conclure avec des collectivités autochtones des accords « prévoyant la prestation de services correctionnels » et à chercher à faire participer les collectivités à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de libération et d'intégration des délinquants autochtones.

Nul doute que la qualité et la quantité des programmes et des services de soutien destinés aux autochtones se sont améliorées depuis l'entrée en vigueur de la LSCMLC en 1992. En témoigne l'aménagement de pavillons de ressourcement pour délinquants et délinquantes autochtones. Par contre, la surreprésentation des autochtones dans le système correctionnel fédéral n'a pratiquement pas changé au cours de cette période. Ironiquement, la tendance observée chez les délinquants autochtones de refuser de nombreux programmes de traitement offerts dans les établissements retarde leur mise en liberté et limite les possibilités pour les collectivités autochtones de prendre part à leur mise en liberté sous condition en vertu de l'article 84. Jusqu'à maintenant, seulement quelques cinquante délinquants ont bénéficié de cette forme de mise en liberté. Ce faible nombre est sans aucun doute attribuable dans une certaine mesure au fait que le SCC, en tant qu'organisme responsable, doit veiller à ce que des normes de surveillance communautaire publiquement défendables soient appliquées.

À cet égard, le Service et les collectivités autochtones se trouvent en plein cœur d'un dilemme. La loi a pour objet de contrer les effets aliénants d'un système de justice essentiellement non autochtone en permettant aux autochtones de jouer un plus grand rôle dans la gestion et le traitement des comportements criminels. Or, le SCC est toujours responsable, en vertu de la loi, des résultats de cette délégation de pouvoirs, ce qui ralentit, alourdit et rend trop souvent inutile la tâche de négocier des accords prévoyant la prestation de services correctionnels et visant des collectivités particulières. Le Service est certainement conscient de cette situation et travaille en vue de répondre aux objectifs des articles 81 et 84. Cependant, le problème sous-jacent est toujours le même, à savoir qu'il existe un écart entre les concepts autochtones de la criminalité et de la sanction et le modèle correctionnel essentiellement non autochtone exposé dans la loi. Malgré des améliorations récentes, il semble nécessaire de déployer de plus amples efforts pour améliorer l'efficacité du processus de délégation. Nous recommandons que le SCC intensifie ses consultations auprès de représentants autochtones sur la meilleure façon d'y arriver et qu'il intègre des initiatives appropriées à sa Stratégie nationale concernant les Autochtones.

IV) Droits des victimes

Les victimes d'actes criminels et les victimes possibles (c.-à-d. les membres du grand public) n'ont jamais été protégées par des dispositions législatives particulières dans les lois nationales ou internationales sur les droits de la personne. Cependant, on présume que les victimes ou les victimes possibles ont droit à la sécurité individuelle que peut normalement leur assurer le système de justice pénale d'une société libre et démocratique. Dans le contexte du droit canadien, les victimes d'actes criminels sont

de plus en plus reconnues comme formant un groupe ayant des besoins particuliers qui peuvent être définies sous la rubrique générale « droits de la personne ». Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce processus a conduit à la présentation au Parlement d'un projet de loi visant à renforcer les droits des victimes.

Aux termes de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (1992), les victimes ont maintenant le droit de recevoir divers types de renseignements sur un délinquant qui est sur le point d'être mis en liberté dans la collectivité (art. 26 et 142). Ces dispositions s'appliquent aussi, « avec les adaptations nécessaires », dans le cas de toute personne qui prétend raisonnablement avoir subi « un dommage corporel ou moral par suite de la conduite du délinquant qu'il ait été ou non poursuivi ou condamné pour celle-ci ».

Lors de nos discussions avec des représentants d'associations de victimes au sujet de la pertinence de ces droits, nous avons été sensibilisés aux préoccupations suivantes :

1. selon certains, étant donné les critères actuels d'admissibilité à la libération conditionnelle, il se peut que certains délinquants soient mis en liberté avant même d'avoir atteint un niveau minimal de réforme;

2. on accorde trop peu d'importance aux inquiétudes des victimes quant à l'emplacement des maisons de transition ou des autres centres résidentiels pouvant accueillir des libérés conditionnels;

3. le droit de la victime d'assister à l'audience de libération conditionnelle du délinquant doit englober le droit de formuler des observations à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du délinquant pour que ce dernier soit conscient des conséquences de son crime[14];

4. les dispositions de la LSCMLC relatives à la communication de renseignements exigent trop que les victimes entreprennent elles-mêmes les démarches pour être informées, et il ne semble pas clair qu'elles possèdent suffisamment de renseignements au préalable pour pouvoir le faire;

5. dans les situations où le système de communication de renseignements ou de protection de la victime est défectueux et que la victime est incapable d'obtenir un recours acceptable auprès de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou du SCC, il ne s'offre à la victime aucune solution de rechange clairement définie.

À strictement parler, les paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus excèdent la portée de notre mandat et nous ne pouvons que signaler au SCC qu'il s'agit, de toute évidence, de

---

[14] Cette possibilité figure au nombre des propositions étudiées actuellement par le Parlement.

préoccupations permanentes et sérieuses. Pour ce qui est du paragraphe 4, à la lumière des entrevues que nous avons menées, nous ne pouvons conclure si les victimes se font expliquer systématiquement le processus leur permettant d'exercer leurs droits prévus dans la loi. Dans les brochures d'information les plus récentes à ce sujet, *Victimes - Questions et réponses sur la mise en liberté sous condition* (1993) et *Renseignements à l'intention des victimes* (1993), on semble supposer qu'il appartient avant tout à la victime de s'informer des droits prévus dans la loi et d'entreprendre elle-même les démarches nécessaires pour être informée. Il ne suffit pas de dire que la victime peut obtenir ces renseignements auprès d'un bureau de la CNLC ou du SCC.

Nous ne laissons pas entendre que le SCC est tenu d'établir et de maintenir une liste complète de toutes les victimes, directes ou indirectes, et ce, peu importe si elles désirent ou non être informées des progrès que réalise le délinquant dans le système correctionnel. Cependant, nous recommandons que le Service, la Commission nationale des libérations conditionnelles et toute autre partie prenante aux peines fédérales fournissent aux victimes *qui le souhaitent* des explications claires au sujet de leurs droits et du processus leur permettant de présenter une demande pour les exercer, *le plus tôt possible au cours du processus d'administration de la peine et au moment qui convient le mieux*.

Le Groupe de travail reconnaît également le bien-fondé des revendications des victimes quant à un recours possible en cas de lacunes administratives. Évidemment, les victimes pourraient avoir recours aux tribunaux ou soulever la question auprès de leurs représentants élus. Toutefois, nous recommandons plutôt que le SCC et la CNLC examinent la nécessité de prévoir dans la loi un mécanisme d'examen indépendant des préoccupations de cette nature. Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a récemment présenté une suggestion semblable dans son rapport intitulé *Les droits des victimes*.

CHAPITRE 7 : COMMUNICATIONS

Le Groupe de travail formulera des recommandations pour améliorer la capacité du SCC de communiquer les motifs de nature sociale qui justifient les services correctionnels communautaires.

Les tâches que doit assumer le SCC en matière de communications ont des répercussions très variées sur les droits de la personne, tant pour les délinquants que pour les employés et les membres du public. Sur le plan des lois et des politiques, il est primordial que les délinquants et les membres du personnel comprennent clairement, et de la même façon, les règles qui régissent le système correctionnel. Cependant, pour répondre aux objectifs en matière de communications, il ne suffit pas de distribuer aux intéressés les politiques et les textes de loi pertinents ni de leur permettre de les consulter autrement.

Renseignements à l'intention des délinquants

Le Service accepte de faire tout en son pouvoir pour que les délinquants soient entièrement informés de leurs droits à toutes les étapes du processus. Il pourrait néanmoins être utile de déterminer de temps à autre à quel point ils sont vraiment informés. D'après nos observations, certains délinquants connaissent bien leurs droits et les recours dont ils disposent pour les faire respecter. Toutefois, dans l'ensemble, les connaissances des délinquants à ce sujet sont plutôt incomplètes, et il semble que le programme de communications ne soit pas concerté ni uniforme.

La formation du personnel

De même, les connaissances des employés au sujet de leurs droits et de ceux des autres au sein du système correctionnel dépendent d'un processus continu d'autoformation et d'éducation. La mesure dans laquelle le SCC s'acquitte de cet aspect du devoir de communiquer continue de poser problème et pourrait aussi faire l'objet d'une évaluation plus systématique. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport précédent, les nouveaux membres du personnel du SCC suivent une formation initiale concentrée, qui touche tous les aspects de leur travail pendant une période de plusieurs semaines. On peut dire que tout au plus deux jours de cette formation portent d'une certaine manière sur les droits de la personne, et ce, principalement en même temps que d'autres questions et dans la mesure où ils touchent aux activités du personnel dans les établissements. Nous avons déterminé que les membres du personnel de première ligne, y compris les agents de libération conditionnelle, ne reçoivent généralement pas plus de cinq jours de formation continue au cours d'une année donnée et qu'ils peuvent avoir accès aux modules d'autoformation. Étant donné

que les options de formation disponibles sont très nombreuses et que celles qui portent sur les droits de la personne sont plutôt rares, il est probable que seul un petit nombre d'employés du SCC suivent une formation liée aux droits de la personne – sauf peut-être indirectement – dans le cadre des programmes de recyclage ou de perfectionnement.

Un examen rapide des modules de formation existants qui semblent avoir une incidence sur les droits des délinquants, des membres du personnel, des victimes ou d'autres personnes confirme que, dans la mesure où ils portent sur les services correctionnels communautaires, ils tendent beaucoup plus à être axés sur les techniques de gestion du risque et de prévention de la récidive que sur la protection des droits des délinquants ou la participation de la collectivité à la réinsertion sociale des délinquants, dans des conditions sûres. En témoignent les volumineux documents de formation sur l'évaluation, le traitement et la surveillance des délinquants sexuels (novembre 1998). Le type comportemental, ainsi que le traitement et la gestion des délinquants sexuels y sont traités en détail, mais le délinquant est décrit comme étant un individu au profil psychologique « déviant », et la collectivité est vue comme un « réseau de tiers dûment formés » qui exercent une surveillance. Dans la mesure où nous avons pu le déterminer, dans près de 500 pages de documents de formation, on ne fait pas mention des cercles de soutien ni d'autres initiatives de soutien communautaire de ce genre. Par ailleurs, même s'il passe sous silence la possibilité que les délinquants harcèlent le personnel, le module sur le harcèlement (novembre 1997) est extrêmement bien structuré et pratique du point de vue de la protection des droits de la personne.

Selon un bon nombre d'agents de libération conditionnelle que nous avons rencontrés, à l'heure actuelle, la formation au SCC est surtout axée sur les répercussions de l'Opération Retour à l'essentiel sur les politiques et les procédures. Par ailleurs, la Direction générale du personnel et de la formation procède à un remaniement en profondeur de toutes les activités de formation et autres du SCC pour s'assurer que ses documents portant sur les droits de la personne reçoivent la priorité et l'appui professionnel nécessaires. Le Groupe de travail appuie sans réserve ce projet. Il recommande qu'entre temps, le Service examine comment les membres du personnel actuels et nouveaux peuvent être rapidement informés des questions essentielles touchant les droits de la personne dans les services correctionnels communautaires, de ce que les dispositions législatives et les politiques exigent d'eux à cet égard et de la façon dont ils devraient agir sur une base quotidienne.

Information du public

Ce qui intéresse tout particulièrement les responsables des services correctionnels communautaires, c'est la tâche beaucoup plus vaste et plus complexe qui consiste à amener la population canadienne à comprendre et à appuyer les objectifs officiels de ces services et, si possible, à l'encourager à y prendre part davantage. Les résultats du

plus récent sondage sur ces questions (*A National Survey on Organized Crime and Corrections in Canada*, décembre 1998) semblent confirmer un certain nombre de constats qui s'appliquent directement aux services correctionnels communautaires :

1. la population canadienne appuie fortement le régime de libération conditionnelle (dans une proportion de trois pour un);

2. plus de quatre répondants sur cinq appuient une « approche correctionnelle judicieuse », c'est-à-dire la politique fédérale qui consiste à prendre des décisions sur la durée de la peine purgée dans un pénitencier en fonction du risque;

3. dans une proportion importante, les Canadiens semblent surestimer le nombre de délinquants sous responsabilité fédérale qui bénéficient d'une libération conditionnelle et le nombre de libérés conditionnels qui commettent une nouvelle infraction dans la collectivité;

4. en général, les Canadiens ne sont pas bien informés des méthodes administratives et des résultats statistiques des services correctionnels communautaires.

Les résultats de ce sondage n'étonneront sûrement pas le SCC, mais ils pourraient l'aider à mieux comprendre le rapport complexe qui existe entre ce que les gens *savent* vraiment des services correctionnels communautaires et ce qu'ils *perçoivent* ou *croient* au sujet de leurs objectifs, de leur pertinence et de leur efficacité. Depuis longtemps, pour mettre en œuvre un programme transparent et efficace de communication, le SCC doit composer avec la tâche de distinguer avec rationalité les faits des perceptions du public, tout en luttant contre l'incidence nuisible des reportages sensationnels dans les médias.

À cet égard, notre examen des droits de la personne dans le milieu correctionnel communautaire confirme essentiellement le fait que, de toute évidence, les Canadiens sont plus émotifs lorsqu'il est question de services correctionnels communautaires et qu'ils s'intéressent davantage à ceux-ci qu'à l'incarcération. C'est avec satisfaction que nous remarquons la mise en place récente de plusieurs initiatives, comme la production d'un documentaire sur le travail des agents de libération conditionnelle intitulé *A Test of Justice*. Il semble juste de dire que les efforts déployés par le SCC pour transmettre au public des messages persuasifs sur les services correctionnels communautaires ne sont toujours pas ce qu'ils devraient et doivent être, compte tenu surtout du fait que le programme repose évidemment sur la compréhension et le soutien de la collectivité.

Le véhicule et le message

Sans trop insister sur ce point, nous sommes d'avis qu'un programme plus actif en matière de communication ne repose pas sur la multiplication des documents écrits, qu'il s'agisse de données statistiques, d'une vulgarisation de la loi ou de vastes affirmations à l'effet que la réintégration graduelle et supervisée des délinquants assure une plus grande sécurité au public que la mise en liberté non contrôlée de délinquants n'ayant reçu aucun traitement à l'expiration de leur peine. La pertinence ou la vérité de faits ou d'affirmations de ce genre n'est pas à la base même de la stratégie de communication du SCC. Il faut plutôt :

1. cerner les idées fausses les plus persistantes qu'entretient la population au sujet des motifs et de l'efficacité des services correctionnels communautaires, en particulier celles qui sont régulièrement exacerbées par des reportages sensationnels dans les médias;

2. dans le cas de chaque idée fausse ou série d'idées fausses, établir une stratégie détaillée et permanente pour présenter tous les renseignements et messages positifs nécessaires pour corriger ou prévenir de telles situations;

3. attribuer des tâches précises en matière de communication aux gestionnaires du SCC, des échelons supérieurs aux échelons inférieurs, de telle sorte que chacun ait un rôle à jouer et soit bien encadré au moment de traiter directement avec les médias ou des groupes de citoyens;

4. prendre davantage d'initiative dans les rapports avec les médias ou des groupes de citoyens afin de contrer la perception voulant que le SCC réagisse aux situations et qu'il soit sur la défensive, et aussi afin de prévenir la diffusion de reportages irresponsables ou mal éclairés en véhiculant activement les messages du SCC dans la population.

Participation de la collectivité

Les *Règles de Tokyo* précisent que les « mesures non privatives de liberté » (c.-à.-d. les services correctionnels communautaires) visent à « encourager la collectivité à participer davantage au processus de la justice pénale ». Il convient de féliciter le SCC et d'autres responsables pour leur utilisation accrue des cercles de soutien[15] qui permettent de dissiper les soupçons du public au sujet des délinquants mis en liberté et

---

[15] Les **cercles de soutien** sont un projet visant à réduire le risque de récidive des délinquants sexuels qui réintègrent la collectivité sans faire l'objet de surveillance à la date d'expiration de leur mandat. Intégré à la communauté religieuse, chaque cercle cherche à accroître la sécurité du public en travaillant en collaboration avec la police, des groupes de quartier, des victimes et des professionnels du traitement. Depuis 1995, plus de 40 cercles de soutien ont été créés.

qui aident activement ces derniers à se faire une place dans la société en tant que citoyens respectueux des lois. Ces initiatives ont une valeur formatrice considérable et montrent aux citoyens bien intentionnés comment ils peuvent s'aider eux-mêmes en prêtant main-forte aux délinquants plutôt qu'en les rejetant. Toutefois, les initiatives de ce genre sont plutôt rares à l'heure actuelle, et on a beaucoup moins recours à cet aspect de la gestion du risque par la participation de la collectivité que ce qu'on en laisse penser.

Certains comités consultatifs de citoyens (CCC) et groupes de victimes semblent reconnaître que, avec l'aide du Service, ils ont eux aussi un rôle utile à jouer en atténuant ou en éliminant certaines des attitudes du public auxquelles les délinquants doivent faire face et qui nuisent à leur réinsertion sociale. Toutefois, le SCC n'a pas recours systématiquement aux services de ces comités et groupes pour informer le public, ce qui s'explique peut-être par le fait que les CCC eux-mêmes n'ont pas toujours de très bonnes dispositions à l'égard des délinquants. La mission des CCC exige qu'ils jouent un rôle utile dans les communications en informant les collectivités locales et en les encourageant à appuyer le processus correctionnel. Toutefois, d'après les entrevues que nous avons menées – en nombre limité – ce n'est généralement pas le cas. À cet égard, on peut se demander si les CCC sont dotés d'un mandat clair et s'ils savent ou acceptent qu'ils ont un rôle à jouer en encourageant une plus grande participation du public dans la réinsertion sociale des délinquants. Il ne semble pas qu'à l'heure actuelle le SCC surveille leur utilisation à cette fin. Par conséquent, nous recommandons que le rôle, le mandat et la composition des comités consultatifs de citoyens soient examinés pour qu'ils reflètent mieux et qu'ils renforcent l'aspect de leur travail qui consiste à informer le public et pour qu'ils reçoivent une orientation appropriée sur ce qu'ils peuvent faire pour favoriser la participation du public. Nous recommandons également que l'impact des CCC sur le public soit évalué de temps à autre.

En résumé, pour que le modèle canadien des services correctionnels communautaires puisse atteindre son objectif de réinsertion sociale des délinquants, il faut faire plus du côté de la collectivité. À l'heure actuelle, il semble que la tâche d'encourager la participation positive (et non défensive) du public dans ce processus incombe d'abord à des ONG comme la Société Elizabeth Fry, la Société John Howard et la Maison Saint-Léonard. Ces organismes font du travail très important de communication auprès de la population et fournissent un soutien utile aux ex-détenus. Nul doute que le SCC les appuie dans leur travail. Toutefois, il convient de se demander si tout cet aspect des services correctionnels communautaires – éducation du public et soutien communautaire – ne devrait pas occuper une place plus centrale dans la stratégie du SCC et, par conséquent, être encouragé plus fermement et financé plus généreusement par le Service qu'il ne l'est actuellement.

ANNEXE A : MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL

Contexte

Les services correctionnels communautaires constituent un élément essentiel du processus de réinsertion sociale des délinquants, dans des conditions sûres. Du point de vue des droits de la personne, l'idée de placer les délinquants sous surveillance dans la collectivité est beaucoup plus souhaitable que celle de les garder dans un milieu carcéral rigide. Dans la collectivité, les délinquants peuvent avoir accès à des programmes de traitement, à des réseaux de soutien et à des services qui, en milieu carcéral, sont limités, inexistants ou moins efficaces. Le maintien de délinquants non violents à risque faible dans la collectivité est aussi l'une des façons les plus efficientes de réduire la population carcérale et de diminuer le taux d'incarcération au Canada qui, comparativement à d'autres pays, est relativement élevé. Qui plus est, l'appui de la population à l'égard du principe de la mise en liberté sous condition est considérable au Canada – à condition que la réinsertion sociale des délinquants n'augmente pas le risque pour la sécurité du public. Par conséquent, pour que la population continue d'appuyer le principe de la réintégration des délinquants dans la société, les autorités correctionnelles doivent trouver des solutions de rechange à l'incarcération qui sont à la fois crédibles, sûres et efficaces.

Bien que les avantages socio-économiques des services correctionnels communautaires ne fassent pas de doute et que le nombre de délinquants qui réintègrent la collectivité dans des conditions sûres révèle à quel point le Service correctionnel du Canada s'acquitte bien de sa mission, l'objectif premier des services correctionnels fédéraux continue d'être la garde des délinquants. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail sur la réinsertion sociale (1997), le travail des services correctionnels communautaires n'est pas bien compris ni défini au sein de la structure organisationnelle du SCC. On pourrait conclure que le rapport du Groupe de travail sur la réinsertion sociale invite le SCC à prendre plus au sérieux les services correctionnels communautaires; toutefois, l'inexistence d'une approche correctionnelle à la grandeur du système n'est pas unique au Service. Des rapports indépendants commandés par le SCC omettent souvent d'examiner les difficultés inhérentes au maintien des délinquants dans la collectivité. Même des études particulièrement détaillées, comme le rapport récent du Groupe de travail sur les droits de la personne (*Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : Un modèle stratégique*), ont, à cause de leur mandat, très peu examiné les aspects des services correctionnels communautaires qui touchent les droits de la personne.

Il est faux de croire que, parce qu'ils n'ont pas été aussi soigneusement examinés que les éléments carcéraux du système, les services correctionnels communautaires fédéraux ne présentent pas de problèmes systémiques et ne soulèvent pas de préoccupations particulières en matière de droits de la personne. Les membres du Groupe de travail ont entendu des témoignages de la part de membres du personnel et

de détenus laissant croire que les droits de la personne ne sont pas entièrement respectés à l'extérieur des établissements carcéraux. À plusieurs reprises, on leur a fait le récit de libérations conditionnelles apparemment suspendues à cause de manquements mineurs aux conditions. Des détenus ont ajouté que les conditions de libération conditionnelle excessivement sévères qui leur avaient été imposées traduisaient l'attitude subjective de membres du personnel du SCC.

D'autres secteurs essentiels des processus décisionnels et des méthodes opérationnelles du SCC, y compris la gamme complète des procédures de surveillance, d'évaluation, de validation et de prévention, ont une incidence fondamentale sur les droits des délinquants lorsqu'ils relèvent du régime correctionnel communautaire. Les conditions et les instructions « spéciales », les restrictions quant aux personnes avec lesquelles le délinquant est autorisé à communiquer, les techniques de surveillance électronique, les assignations à résidence, les visites-surprises, les besoins en matière de programmes ainsi que les évaluations du risque et celles menées en vue de la mise en liberté ont des répercussions importantes non seulement sur les droits des délinquants, mais aussi sur la dignité et la protection de la vie privée des tiers (p. ex. les amis, les membres de la famille, les victimes et les membres du personnel). De toute évidence, le maintien des délinquants dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois est une tâche complexe. Il suppose un équilibre précaire entre les mesures « les moins restrictives possibles » et les préoccupations concernant la sécurité publique. Toutefois, il est tout aussi évident que, pour atteindre son objectif de réintégrer un plus grand nombre de délinquants dans la collectivité, dans des conditions sûres, le SCC devra examiner plus soigneusement les droits de la personne en milieu carcéral communautaire, à tous les niveaux du SCC.

Mandat

Le Groupe de travail devra :

- élaborer un modèle stratégique qui aidera le SCC et d'autres systèmes correctionnels à mieux évaluer dans quelle mesure ils respectent leurs obligations dans le domaine des droits de la personne, dans le contexte des services correctionnels communautaires;
- revoir les processus décisionnels, les méthodes opérationnelles et les procédures de surveillance existantes qui ont une incidence sur les droits fondamentaux des délinquants placés sous surveillance dans la collectivité;
- évaluer dans quelle mesure les interventions correctionnelles communautaires (p. ex., les visites à domicile, les visites-surprises, le repérage de la voix, la surveillance électronique, etc.) respectent adéquatement les droits des délinquants;
- faire un examen des « pratiques exemplaires » des services correctionnels communautaires à l'étranger en comparant le système canadien de mise en liberté sous condition à ceux des États-Unis, de pays européens et de l'Australie/Nouvelle-Zélande;

- donner des conseils sur les moyens de renforcer les droits et la dignité des personnes (délinquants, amis, victimes, membres de la famille, employés) en milieu correctionnel communautaire;
- formuler des recommandations pour veiller à ce que le milieu correctionnel communautaire soit exempt de pratiques qui portent atteinte à la dignité des employés;
- formuler des recommandations qui aideront le SCC à mieux faire connaître les motifs de nature sociale qui justifient les services correctionnels communautaires.

Méthode de travail

Pour s'acquitter de son mandat, le Groupe de travail devra :

- élaborer un modèle stratégique favorisant le respect des droits de la personne en milieu correctionnel communautaire;
- examiner les conditions d'hébergement et le traitement des délinquants dans les établissements correctionnels communautaires;
- examiner la nature et la portée de la participation du SCC et de la collectivité au contrôle, à l'évaluation et à la surveillance des droits de la personne en milieu correctionnel communautaire, ainsi qu'à la communication de renseignements à ce sujet;
- examiner les mécanismes de surveillance internes et externes des droits de la personne au moyen desquels les conditions courantes et spéciales de mise en liberté sous condition imposées par les autorités sont contrôlées dans la collectivité;
- examiner, dans le contexte des droits de la personne, les critères et les processus en vertu desquels la libération conditionnelle peut être suspendue par le SCC;
- formuler des recommandations pour aider le SCC à mieux définir, gérer et évaluer les questions liées aux droits de la personne en milieu correctionnel communautaire et pour l'aider à mieux communiquer au public ses responsabilités en la matière.

Membres du Groupe de travail

Les membres du Groupe de travail seront :

Maxwell Yalden, président
Stuart Beaty
Janice Russell, Réinsertion sociale, SCC
Ivan Zinger et David Hooey, Division des droits de la personne, SCC

Des étudiants en droit pourront être engagés à titre occasionnel pour assister les membres du Groupe de travail dans leurs recherches.

Consultation

Les membres du Groupe de travail consulteront des membres du personnel et des gestionnaires du SCC, ainsi que des partenaires et des organismes communautaires qui ont un rôle à jouer dans le système correctionnel communautaire.

Échéancier

Le rapport final sera déposé au plus tard le 30 juin 1999.

Coûts prévus

Les coûts du rapport, y compris toutes les dépenses pour les contrats et les déplacements, ne dépasseront pas 100 000 $.

ANNEXE B : LISTE DES PARTICIPANTS

Service correctionnel du Canada – Administration centrale

Allard, Pierre – Commissaire adjoint int., Opérations et programmes correctionnels
Beane, Millard – Questions autochtones
Blondin-Roy, Nicole – Équité en matière d'emploi
Couillard, Denis – Politiques
Davidson, Jim – Directeur général, Consultation
Deurloo, Bran – Directeur, Imputabilité
Ingstrup, Ole – Commissaire
Johnston, Mike – Directeur, Affaires des détenus
Kobernick, Carolyn – Avocate-conseil, Services juridiques
Lagacé, France – Commissaire adjointe, Communications
McClung, Lucie – Sous-commissaire principale
McVie, Fraser – Directeur général, Planification et politiques stratégiques
Méthé, Denis – Directeur général, Programmes et intégration
Plante, Denyse – Directrice, Formation et perfectionnement du personnel
Rama, John – Commissaire adjoint, Personnel et formation
Redmond, Kristi – Consultation
Roy, Michel – Commissaire adjoint, Développement organisationnel
St. Onge, Pierre – Réinsertion sociale
Stableforth, Nancy – Sous-commissaire pour les femmes
Staubi, Bill – Directeur, Réinsertion sociale
Steve, Wilson – Directeur, Vérifications
Thurber, Arden – Directeur général, Accréditation des programmes
Tobin, Richard – Directeur général, Droits des délinquants
Vantour, Jim – Directeur, Enquêtes
Whiteduck, Gina – Directrice générale, Questions autochtones

Installations

Dans chaque région, les membres du Groupe de travail ont rencontré des directeurs de district, des directeurs de CCC et d'ERC, des agents de libération conditionnelle, des représentants du SESG, des membres de CCC locaux, des coordonnateurs de la liaison avec les victimes, des délinquants et des représentants d'ONG.

Atlantique
ERC Hart House (Société John Howard)
CCC Island View House
Bureau de libération conditionnelle de Saint John

Québec
Carrefour Nouveau Monde
Équipe de surveillance intensive
Bureau de libération conditionnelle du secteur de Langelier
Bureau de libération conditionnelle de la région métropolitaine de Montréal
CCC Olgilvy
Résidence Émmanuel Grégoire (ERC)

Ontario
Bureau de district du centre de l'Ontario
Équipe d'évaluation communautaire
CCC Keel
Unité de surveillance d'équipe
Unité des délinquantes

Prairies
Bureau de libération conditionnelle du district du nord de l'Alberta
et des T. N.-O. - Edmonton
ERC Elpida House (Catholic Social Services)
CCC Stan Daniels

Pacifique
ERC Harbour Light (Armée du Salut)
Unité de détention temporaire et Unité de prévention des rechutes des services correctionnels communautaires
Bureau de libération conditionnelle du secteur de Vancouver

Autres

Collette, Renée – Directrice exécutive, Commission nationale des libérations conditionnelles
de Villiers, Priscilla – CAVEAT
Gibbs, Willie – Président, Commission nationale des libérations conditionnelles
McIssac, Edward – Directeur exécutif, Bureau de l'enquêteur correctionnel
Comité consultatif national pour les personnes handicapées
Conseil national des comités consultatifs de citoyens
Conseil national des services correctionnels communautaires
Pate, Kim – Directrice exécutive, ACSEF
Reid, Don – SESG

ANNEXE C : MODÈLE STRATÉGIQUE PERMETTANT D'ÉVALUER LE RESPECT DES OBLIGATIONS RELATIVES AUX DROITS DE LA PERSONNE DANS UN CONTEXTE CORRECTIONNEL COMMUNAUTAIRE

I. CADRE GÉNÉRAL POUR LA COLLECTIVITÉ ET LES ÉTABLISSEMENTS

1. L'objectif général du modèle consiste :

   - à assurer une conformité satisfaisante et manifeste aux obligations légales en matière de respect des droits de la personne;
   - à fournir des mécanismes complets, efficaces et compatibles permettant d'assurer et d'évaluer la conformité aux règles liées aux droits de la personne.

2. Le modèle devrait également donner aux autorités correctionnelles :

   - un moyen de conceptualiser et d'organiser des mécanismes particuliers pour assurer le respect des droits de la personne;
   - un fondement pour déceler les problèmes systémiques de non-respect des droits de la personne et y apporter des solutions;
   - un fondement de programme de communication complet et adéquatement adapté aux besoins.

3. Voici les principaux principes d'une surveillance efficace des droits de la personne :

   - règles en matière des droits de la personne clairement énoncées et comprises de la même façon par tous;
   - règles liées explicitement à la loi sur laquelle elles sont fondées;
   - mécanismes de surveillance transparents en soi et ouverts à l'examen du public.

4. Pour ce qui est de la formulation de politiques correctionnelles, le modèle favorise :

   - l'interprétation des politiques strictement en fonction des besoins pratiques;
   - des liens explicites avec les lois ou les règlements dont elles découlent;
   - des politiques énonçant explicitement les droits en cause;
   - l'uniformité dans l'ensemble du système correctionnel;

- des politiques émanant d'une source centrale unique;
- le recours à un langage simple et pratique.

II. APPLICATIONS PARTICULIÈRES POUR LES SERVICES CORRECTIONNELS COMMUNAUTAIRES

La transmission efficace de politiques en matière de services correctionnels communautaires nécessite :

- une gamme d'objectifs stratégiques précis pour cet aspect du programme correctionnel, particulièrement en ce qui concerne le besoin de balancer l'aide au délinquant et son contrôle dans le contexte de la réinsertion sociale;
- la définition détaillée des droits des membres du personnel, des délinquants, des victimes et d'autres, dans la mesure où ils s'appliquent au contexte communautaire;
- des directives appropriées à l'intention des membres du personnel, des délinquants et des membres du public pour ce qui est de leurs responsabilités et rôles respectifs dans la réinsertion sociale des délinquants par un recours équilibré au contrôle et à l'aide;
- un programme de formation de base en services correctionnels communautaires à l'intention des agents de libération conditionnelle, des agents de libération conditionnelle et d'autres membres du personnel, et axé sur la gestion équilibrée et la mise en pratique de toutes les répercussions opérationnelles des diverses questions liées aux droits de la personne;
- une formation de recyclage offerte régulièrement aux employés, en particulier à ceux qui ont des liens directs avec les délinquants ou les victimes;
- un guide de référence simple et pratique à l'intention du personnel;
- un guide de référence correspondant à l'intention des délinquants;
- des renseignements pratiques à l'intention des victimes, illustrant leurs droits et la marche à suivre pour les invoquer et les faire appliquer.

III. SURVEILLANCE DU RESPECT DES DROITS DES DÉLINQUANTS DANS LE MILIEU CORRECTIONNEL COMMUNAUTAIRE

1. Les mécanismes de surveillance interne devraient prévoir :

   - des vérifications régulières en fonction de la politique et des normes procédurales établies pour ce programme, dans le cadre du processus normal de supervision et de production de rapports;

- une procédure de règlement des griefs et des plaintes qui est de toute évidence accessible, opportune et efficace et qui tient compte du contexte communautaire;
- des vérifications et des évaluations régulières des normes relatives aux droits de la personne;
- la tenue d'enquêtes impartiales au sujet d'incidents liés à la violation présumée des droits de la personne;
- une unité se consacrant à surveiller si les droits de la personne sont respectés;
- des dispositions particulières et, s'il y a lieu, des mécanismes de surveillance particuliers permettant de garantir que les droits des groupes ayant des besoins particuliers, comme les femmes et les Autochtones, soient respectés.

1. La surveillance indépendante devrait être assurée par un organisme reconnu par la loi et investi des pouvoirs suivants :

   - faire connaître ses services et les rendre accessibles;
   - régler les plaintes et recommander aux autorités correctionnelles des solutions systémiques.

IV. SURVEILLANCE DU RESPECT DES DROITS DES EMPLOYÉS DANS LE MILIEU CORRECTIONNEL COMMUNAUTAIRE

Pour garantir le respect des droits et des intérêts des employés œuvrant dans les services correctionnels communautaires, le modèle nécessite :

- une gamme appropriée de mécanismes internes et externes de surveillance et de recours (p. ex. procédure de règlement des griefs, vérifications régulières, etc.) et l'accès facile à des organismes impartiaux ou à des arbitres à l'extérieur de l'organisation.

V. SURVEILLANCE DU RESPECT DES DROITS DES VICTIMES

Dans l'hypothèse où la nature et la portée des droits des victimes tout au long du processus correctionnel sont bien définies dans la loi et la politique, le modèle prévoit :

- l'évaluation régulière du degré de connaissances réelles des victimes au sujet de leurs droits et de la façon dont elles peuvent les exercer;
- le recours indépendant offert aux victimes qui estiment que leurs droits ont peut-être été enfreints.

ANNEXE D : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

POLITIQUES DU SCC

1. Le Groupe de travail recommande :

   I. que, conformément aux grandes lignes proposées dans le *Cadre pour des services correctionnels communautaires intégrés*, le SCC précise sa politique pour assurer un équilibre approprié entre *contrôle* et *assistance* dans les services correctionnels communautaires;

   II. que le SCC définisse, de façon pratique, le rôle que doivent jouer ses gestionnaires et les membres de son personnel pour favoriser la réinsertion sociale des délinquants, dans des conditions sûres, et pour amener la population à appuyer ce processus;

   III. que le SCC examine et, si nécessaire, modifie la répartition des ressources entre les établissements et la collectivité;

   IV. qu'au moment opportun, le SCC reformule sa politique pour tenir compte des préoccupations des victimes, y inclus les changements législatifs en cours au *Code criminel* et à la LSCMLC;

   V. que la définition et l'utilisation de *conditions spéciales* soient réexaminées et, si nécessaire, modifiées afin qu'elles répondent aux normes concernant les mesures « exceptionnelles » et « les moins restrictives »;

   VI. que la politique du SCC sur les indemnités de subsistance pour les délinquants soit simplifiée et rationalisée pour que son application soit plus uniforme et pour s'assurer que ces indemnités améliorent au maximum les chances des délinquants de réintégrer la société;

   VII. qu'on mène sans délai un sondage complet sur l'accessibilité dans tous les CCC et ERC et qu'on élabore un plan d'action approprié, y compris la possibilité d'imposer des obligations contractuelles aux ERC qui seraient financées par le SCC;

   VIII. que, tel que recommandé dans le rapport du Groupe de travail de décembre 1997, le SCC « élabore et ajoute à son programme d'équité en matière d'emploi des règles particulières dans le but d'apporter des solutions aux problèmes chroniques tels que la sous-représentation des membres des groupes désignés au sein des employés et la disproportion entre le nombre d'employés et le nombre de détenus appartenant à ces groupes »;

IX. que, tel qu'il est aussi recommandé dans ce rapport, le Service clarifie et renforce sa politique sur le harcèlement pour qu'il soit clair qu'elle s'applique à toutes les formes de harcèlement interdites par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, peu importe la source, et que des recours efficaces soient en place et appliqués;

X. que l'on redouble d'efforts en vue de réduire, de clarifier et de simplifier les mécanismes du SCC prévus pour faire connaître les politiques aux membres du personnel, en particulier celles qui touchent à la prestation de services correctionnels communautaires efficaces.

FORMATION DU PERSONNEL

2. Le Groupe de travail réitère sa recommandation voulant que le SCC « prenne les mesures nécessaires pour améliorer la fréquence, la qualité et l'accessibilité de la formation portant sur les droits de la personne, particulièrement à l'intention du personnel de première ligne » :

   I. en consacrant une plus grande partie de la formation de base aux principes régissant le respect des règles en matière de droits de la personne et aux répercussions de ces règles sur l'ensemble des activités;

   II. en intégrant des directives précises à l'intention des agents de libération conditionnelle sur la façon de contribuer à la réinsertion sociale des délinquants, dans des conditions sûres, et d'amener la collectivité à appuyer le processus;

   III. en imposant à tous les employés visés des cours de recyclage ou d'appoint dans ce domaine;

   IV. en faisant en sorte que la formation soit axée sur les jugements que les agents doivent formuler et les décisions qu'ils doivent prendre dans l'exécution de leurs fonctions, au moyen de méthodes d'enseignement comme la mise en situation et les études de cas.

3. Le Groupe de travail recommande aussi que, d'ici la présentation d'un programme de formation remanié, le Service examine des façons de familiariser les membres du personnel, actuels et nouveaux, aux questions essentielles touchant les droits de la personne dans les services correctionnels communautaires.

4. En particulier, le Groupe de travail recommande qu'une orientation et qu'une formation plus précises soient données aux employés dans tous les aspects des visites à domicile et de la collecte de renseignements auprès de tiers.

SURVEILLANCE INTERNE

5. Le Groupe de travail recommande d'élargir les programmes actuels du SCC en matière d'évaluation du rendement et de vérification :

   I. de manière à inclure des évaluations périodiques de la façon dont les membres du personnel, les délinquants ou d'autres personnes sont informés de leurs droits dans le contexte correctionnel communautaire, et de la manière dont ils peuvent se prévaloir de leurs droits et dont ils le font;

   II. de manière à cerner et à évaluer les effets des mesures prises par les membres du personnel pour contribuer à la réinsertion sociale des délinquants, dans des conditions sûres, et pour amener la collectivité à appuyer le processus.

6. Le Groupe de travail recommande aussi que le SCC examine si la procédure de règlement des plaintes et des griefs à laquelle, en principe, les délinquants peuvent continuer de recourir dans la collectivité, permet de donner suite de manière efficace aux plaintes liées aux droits de la personne et, dans le cas contraire, s'il est possible de leur offrir des recours plus appropriés.

7. Le Groupe de travail recommande qu'au moment de leur mise en liberté, tous les délinquants soient officiellement informés du fait qu'ils pourront continuer de formuler des plaintes au moyen de la procédure en place et qu'ils confirment officiellement avoir reçu ces renseignements.

SURVEILLANCE EXTERNE

8. Le Groupe de travail recommande :

   I. qu'au moment de leur mise en liberté sous condition et tout au long de cette période, tous les délinquants soient informés de manière uniforme et avec insistance qu'il leur sera toujours possible d'avoir recours aux services du Bureau de l'enquêteur correctionnel;

   II. que, de sa propre initiative, le Bureau de l'enquêteur correctionnel examine régulièrement la mise en œuvre et l'efficacité d'aspects particuliers des programmes correctionnels communautaires du SCC du point de vue des droits de la personne.

9. Le Groupe de travail recommande que le SCC, la Commission nationale des libérations conditionnelles et toute autre partie prenante aux peines fédérales élaborent un système fiable permettant aux victimes qui le souhaitent d'obtenir des explications simples sur leurs droits et la façon de les exercer, le plus tôt possible pendant le processus d'administration des peines et au moment le plus opportun.

10. Le Groupe de travail recommande aussi que le Service, de concert avec la Commission nationale des libérations conditionnelles, examine la nécessité de mettre en place un mécanisme d'examen indépendant des plaintes de victimes voulant que leurs droits aient été enfreints.

BESOINS SPÉCIAUX

Délinquantes

11. Outre l'encouragement qu'il prodigue au SCC pour mettre en œuvre des initiatives visant à fournir un large éventail d'appuis communautaires axés sur les femmes, le Groupe de travail recommande au SCC d'examiner tous les moyens disponibles pour éviter la cohabitation des délinquants et des délinquantes.

Délinquants autochtones

12. Étant donné que les Autochtones continuent d'être surreprésentés dans la population carcérale et que peu de progrès ont été réalisés en vue d'atteindre les objectifs des articles 81 et 84 de la LSCMLC, le Groupe de travail recommande que le Service intensifie ses consultations auprès de représentants autochtones sur la meilleure façon d'y parvenir et qu'il intègre des initiatives appropriées à sa Stratégie nationale concernant les Autochtones.

COMMUNICATIONS

Information pour les membres du personnel

13. Le Groupe de travail recommande qu'un résumé succinct et facile à lire des Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (*Règles de Tokyo*) soit communiqué à tous les gestionnaires et membres du personnel du SCC dont les responsabilités touchent aux services correctionnels communautaires.

Information du public

14. Le Groupe de travail recommande que la Direction générale des communications du SCC soit investie de la responsabilité générale de voir à ce que les employés, les délinquants, les victimes et les autres personnes intéressées soient pleinement et uniformément informés de leurs droits et des façons dont ils peuvent les exercer.

15. Comme l'efficacité des services correctionnels communautaires a une incidence directe sur la compréhension et le soutien du grand public, le Groupe de travail recommande :

    I. que le Service identifie les fausses idées les plus répandues dans la population au sujet des services correctionnels communautaires, qu'il élabore des stratégies de communication et des messages détaillés pour corriger chacune d'entre elles et qu'il confie les responsabilités de leur mise en œuvre à l'échelle du SCC;

    II. que le rôle et le mandat des comités consultatifs de citoyens (CCC) soient examinés pour s'assurer qu'ils reflètent mieux l'aspect de leur travail qui touche l'information du public et ce qu'ils peuvent faire pour encourager la participation de la collectivité;

    III. que l'incidence des CCC sur le public soit évaluée de temps à autre.

ANNEXE E : BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Évaluation

Commission canadienne des droits de la personne. *Service correctionnel du Canada : Vérification de la conformité aux règles de l'équité en matière d'emploi - Rapport provisoire,* Ottawa, octobre 1998.

Christy, R., et J. Vantour. *Lorsque quelque chose ne va pas : Ce que nous apprennent les enquêtes sur des incidents dans la communauté*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1996.

Observations et mesures en réponse au rapport provisoire de vérification de la conformité de la CCDP, 1998.

Service correctionnel du Canada

(1998-1999) *Rapport d'activité de fin d'année.* Direction générale des questions autochtones.
(1998) *Rapport sur l'équité en matière d'emploi.*
(1998) *Rapport de rendement.*
(1998) *Vérification portant sur la communication d'avis aux victimes.*
(1998) *Analyse de l'effectif.*
(1997) *Rapport final du Groupe d'étude sur la réinsertion sociale.*
(1996) *Maison d'arrêt*, Centre fédéral de formation, District de l'est et de l'ouest du Québec.
(1995) *Rapport concernant l'examen de la gestion des peines.*
(1994) *Rapport de vérification interne sur les accompagnateurs bénévoles.*

Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, 1998. [En ligne]. Disponible à l'adresse suivante : http://www.sgc.gc.ca/epub/corr/f199809/f199809.htm. Consulté le 6 novembre 1998.

Évaluation des dispositions de la LSCMLC sur le maintien en incarcération, Questionnaire sur la surveillance dans la collectivité, 1995.

Lignes directrices concernant la mise en œuvre de la politique révisée du Conseil du Trésor en matière d'accès aux installations correctionnelles appartenant au SCC ou louées et utilisées par le Service, 1992.

Heise, E., et coll. *Projet sur la réinsertion sociale*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1996.

Examen national de la gestion des cas dans la collectivité - Rapport national, février 1998.

Soulie, C., Hurtubise, R., et D. Couillard. *Évaluation de la structure organisationnelle des services correctionnels communautaires de la région de l'Atlantique. Rapport final*, 1998.

Politiques

Surveillance communautaire. Instructions permanentes (IP). (Provisoires). [En ligne]. Document disponible à l'adresse suivante : http://infonet/cds/cds/sop/english/700%2D06e.htm. Consulté le 11 février 1999.

Service correctionnel du Canada

(non daté) *Cadre de décision du Comité de direction.*
(non daté) *Accréditation des programmes. Guide de notation à l'intention des membres du panel.*
(divers) *Bulletin* : Gestion des cas, préparation des cas, politiques, etc.
(divers) *Directives du commissaire.*
(1999) *Renforcer le rôle des collectivités autochtones dans la prestation des services correctionnels.*
(1999) *Cadre sur la participation accrue des collectivités autochtones au SCC.*
(1999) *Instructions permanentes. Analyses d'échantillons d'urine dans la collectivité (ébauche).*
(1998) *Cadre pour des services correctionnels communautaires intégrés (ébauche).*
(1998) *Guide de gestion des cas (version finale).*
(1998) *Stratégie communautaire à l'intention des femmes en liberté sous condition.*
(1998) *Normes régissant la surveillance des délinquants mis en liberté sous condition.*
(1998) *Planification et responsabilisation - Guide à l'intention des cadres et des employés.*
(1997) *Agent de libération conditionnelle* (description de poste).
(1991) *Normes régissant les centres résidentiels communautaires.*
(1988) *Normes régissant les foyers.*

Site Internet du SCC : Phase 2. Ébauche, 1988.

Élément 4 – Les solutions de rechange dans la collectivité, 1998. [En ligne]. Disponible à l'adresse suivante : http://www.sgc.gc.ca/FSpeaker/fmod4.htm. Consulté le 1er janvier 1999.

Manuel des politiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles, 1997. [En ligne]. 1(3).

Évaluation initiale et planification correctionnelle. Instructions permanentes (IP). (provisoires). [En ligne]. Disponible à l'adresse suivante : http://infonet.cds.cds.sop/english/700%2D04.htm. Consulté le 11 février 1999.

Rapports

A Test of Justice, Documentary Productions Ltd., 1998.

Service de police d'Abbotsford, *Project OWN*.

Vérificateur général du Canada. *Rapport du vérificateur général du Canada de 1996 : chapitre 30, Service correctionnel du Canada : La réinsertion sociale des délinquants*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Bergner, D. God Bless this Rodeo: Louisiana prison inmates illustrate a warden's Bible lessons, *Harper's*, p. 33, février 1998.

Briefing Note: Hamilton-Wentworth High-Risk Offender Working Group, 1997.

Consulat général canadien. *Crime and Punishment: The Parole System in Texas*, Dallas, 1998.

Institut canadien de formation. *A Primer on Community Corrections and Criminal Justice Work in Canada*, Toronto, Institut canadien de formation, 1998.

Conseil des églises pour la justice et la criminologie. *Pour une vraie justice : Options communautaires sûres destinées à réparer le tort causé par la criminalité et à réduire le recours à l'emprisonnement ou la durée des peines d'emprisonnement*, Ottawa, Conseil des églises pour la justice et la criminologie, 1996.

Services correctionnels communautaires (n° 3). *Entre Nous*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, février 1998.

Enquêteur correctionnel. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1996-1997, 1997-1998.

Plan correctionnel, Le. *Entre Nous*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, février 1998.

Service correctionnel du Canada

(Septembre 1998) *Citizens' Advisory Committees: Enhancing the Role of Independent Observers. Discussion paper prepared by the Human Rights Division.*
(1999) *La stratégie d'appui aux victimes du Service correctionnel du Canada (ébauche).*
(1998) *Résultats corporatifs.*
(1997) *Sensibilisation au harcèlement.*
(1995) *Les services correctionnels communautaires et la protection de la société.*

Ellsworth, T. (ed.). *Contemporary Corrections. 2nd Edition*, Prospect Heights, Waveland Press, 1996.

FORUM – Recherche sur l'actualité correctionnelle. Système correctionnel et mise en liberté sous condition, 10(2). Ottawa, Service correctionnel du Canada, mai 1998.

FORUM – Recherche sur l'actualité correctionnelle. Réinsertion sociale des délinquants, 10(1), Ottawa, Service correctionnel du Canada, janvier 1998.

FORUM – Recherche sur l'actualité correctionnelle. L'amélioration des services correctionnels communautaires, 6(3), Ottawa, Service correctionnel du Canada, septembre 1994.

Société John Howard, La. *Electronic Monitoring. Fact Sheet #7*, Toronto, La Société John Howard de l'Ontario, avril 1996.

Joyce, N.M. Intégrer la collectivité aux services correctionnels communautaires : Rôle de l'évaluation du risque, *L'Interaction correctionnelle*, 1997. [En ligne]. Disponible à l'adresse suivante : http://198.103.98.138/cacc/iaapr97f.htm. Consulté le 14 octobre 1998.

Hamai, K., et coll. *Probation Round the World: A Comparative Study*, New York, Routledge, 1995.

Hamilton-Wentworth "High-Risk Offenders" Working Committee. *A Proposed Model for Community Input and Involvement in the Integration of "High-Risk" Offenders*, 1996.

Entre Nous. Les droits de la personne et le Service correctionnel du Canada, 23(4), novembre 1998.

Mair, G. The Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales, 1988-1998, *The Journal of Offender Monitoring*, été, 21-23, 1998.

Ménard, C. Le Programme des projets communautaires. *L'Interaction correctionnelle*, juin 1997. [En ligne]. Consulté le 5 novembre 1998.

« Chasseurs de mythes » : Projet de sensibilisation du public aux services correctionnels communautaires. Solliciteur général du Canada. [En ligne]. Disponible à l'adresse suivante : http://www.sgc.gc.ca/fspeaker/fmyth/fmyth.htm. Consulté le 1er janvier 1999.

Commission nationale des libérations conditionnelles. *Les faits : Les victimes* (Feuillet d'information), Ottawa, CNLC, 1997.

National Survey on Organizational Crime and Corrections in Canada, A. Décembre 1998.

Petit-Clair, G. Contrôler dans la mesure du nécessaire. *L'Interaction correctionnelle*, juin 1997. [En ligne]. Consulté le 5 novembre 1998.

Prison Reform Trust. Electronic Tagging: Monitoring in the U.K. and Europe, *The Journal of Offender Monitoring*, 13-19, hiver 1998.

Les services correctionnels communautaires et la protection de la société. [En ligne]. Disponible à l'adresse suivante : http://198.103.98.138/cacc/brochf.htm. Consulté le 3 novembre 1998.

Renzema, M. Reporting Kiosks: A Logical Idea Meets Resistance, *The Journal of Offender Monitoring*, été 1998, 13-14.

Rhine, E.E.. Coming Transformations in Community Supervision, *Corrections Management Quarterly*, 2(3), vi-viii, 1988.

Rudner, K.L. (Ed.). *Solutions de rechange aux peines traditionnelles applicables aux adultes, aux Autochtones et aux jeunes contrevenants*, Ottawa, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, 1997.

Schulz, K. (Ed.). *Electronic Monitoring and Corrections. The Policy, The Operation, The Research*, Simon Fraser University, 1995.

Seiter, R.P. Public Safety and Community Supervision, *Corrections Management Quarterly*, 2(3), iv-v, 1998.

Shaughnessey, C. (présidente). *Les droits des victimes – Participer sans entraver, Rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998.

Simon, J. Between Prison and a Hard Place: Public Confidence in Community Supervision and the Future of the Prison Crisis, *Corrections Management Quarterly*, 2(3), 1-11, 1998.

Smith, M.E., & Dickey, W.J. What if Corrections Were Serious About Public Safety? *Corrections Management Quarterly*, 2(3), 12-30, 1998.

Solliciteur général

(1998) *Procédure d'examen expéditif de la mise en libération conditionnelle : Les objectifs sont-ils atteints*?
(1998) *Croissance de la population carcérale : Deuxième rapport d'étape à l'intention des ministres responsables de la Justice du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires.*
(1998) *Effets de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (1992) sur la semi-liberté.*
(1998) *Gestion des cas – préparation à la mise en liberté et résultat de la semi-liberté.*
(1998) *Permissions de sortir pour perfectionnement personnel.*
(1998) *La libération d'office et dispositions sur le maintien en incarcération.*
(1998) *Le programme des permissions de sortir : analyse descriptive.*
(1993) *Victimes : Questions et réponses sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*
(1993) *Renseignements à l'intention des victimes*

Staubi, W. Le défi des services correctionnels communautaires, *Entre Nous*, 2-4, février 1998.

Maison d'arrêt. *L'Interaction correctionnelle*, mai 1997. [En ligne]. Disponible à l'adresse suivante : http://www.csc-scc.gc.ca/cacc/iamay97f.htm. Consulté le 14 octobre 1998.

Regles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), A.G., rés. 45/110, annexe, 45 U.N. GAOR Supp. (N° 49A) à 197, U.N. Doc. A/45/49 (1990). [En ligne]. Disponible (version anglaise) à l'adresse suivante : http://www.umn.edu.humanrts/instree/i6unsmr.htm. Consulté le 10 juin 1997.

Whitfield, D. *Tackling the Tag: The Electronic Monitoring of Offenders*, Winchester, Waterside Press, 1997.

Zamble, E. *Surveillance dans la collectivité : Pratiques actuelles et orientations futures*, document préparé pour la Conférence « Outre l'incarcération », mars 1998.

Zvekic, U. (ed.). *Alternatives to Imprisonment in Comparative Perspective*, Chicago, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, 1994

ANNEXE F: RÈGLES MINIMA DES NATIONS UNIES POUR L'ÉLABORATION DE MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ (*RÈGLES DE TOKYO*)

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

1.Objectifs fondamentaux

1.1 Les présentes Règles minima énoncent une série de principes fondamentaux en vue de favoriser le recours à des mesures non privatives de liberté ainsi que des garanties minima pour les personnes soumises à des mesures de substitution à l'emprisonnement.

1.2 Les présentes Règles visent à encourager la collectivité à participer davantage au processus de la justice pénale et plus particulièrement au traitement des délinquants ainsi qu'à développer chez ces derniers le sens de leur responsabilité envers la société.

1.3 L'application des présentes Règles tient compte de la situation politique, économique, sociale et culturelle de chaque pays et des buts et objectifs de son système de justice pénale.

1.4 Les États Membres s'efforcent d'appliquer les présentes Règles de façon à réaliser un juste équilibre entre les droits des délinquants, les droits des victimes et les préoccupations de la société concernant la sécurité publique et la prévention du crime.

1.5 Dans leurs systèmes juridiques respectifs, les États Membres s'efforcent d'élaborer des mesures non privatives de liberté pour offrir d'autres formules possibles afin de réduire le recours à l'incarcération, et pour rationaliser les politiques de justice pénale, eu égard au respect des droits de l'homme, aux exigences de la justice sociale et aux besoins de réinsertion des délinquants.

2. Champ d'application des mesures non privatives de liberté

2.1 Les dispositions pertinentes des présentes Règles s'appliquent à toutes personnes faisant l'objet de poursuites judiciaires, d'un procès ou de l'exécution d'une sentence, à tous les stades de l'administration de la justice pénale. Aux fins des présentes Règles, ces personnes sont dénommées « délinquants » - qu'il s'agisse de suspects, d'accusés ou de condamnés.

2.2 Les présentes Règles s'appliquent sans discrimination de race, de couleur, de sexe, d'âge, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou autre situation.

2.3 Pour que soit assurée une grande souplesse permettant de prendre en considération la nature et la gravité du délit, la personnalité et les antécédents du délinquant et la protection de la société et pour que soit évité un recours inutile à l'incarcération, le système de justice pénale devrait prévoir un vaste arsenal de mesures non privatives de liberté, depuis les mesures pouvant être prises avant le procès jusqu'aux dispositions relatives à l'application des peines. Le nombre et les espèces de mesures non privatives de liberté disponibles doivent être déterminés de telle manière qu'une fixation cohérente de la peine demeure possible.

2.4 La mise au point de nouvelles mesures non privatives de liberté doit être envisagée et suivie de près, et leur application faire l'objet d'une évaluation systématique.

2.5 On s'attachera, dans le respect des garanties juridiques et de la règle de droit, à traiter le cas des délinquants dans le cadre de la communauté en évitant autant que possible le recours à une procédure judiciaire ou aux tribunaux.

2.6 Les mesures non privatives de liberté doivent être appliquées conformément au principe d'intervention minimale.

2.7 Le recours à des mesures non privatives de liberté doit s'inscrire dans le cadre des efforts de dépénalisation et de décriminalisation, et non pas leur porter atteinte ou les retarder.

3. Garanties juridiques

3.1 L'adoption, la définition et l'application de mesures non privatives de liberté doivent être prescrites par la loi.

3.2 Le choix de la mesure non privative de liberté est fondé sur des critères établis touchant tant la nature et la gravité du délit que la personnalité et les antécédents du délinquant, l'objet de la condamnation et les droits des victimes.

3.3 Le pouvoir discrétionnaire est exercé par l'autorité judiciaire ou une autre autorité indépendante compétente à tous les stades de la procédure, en toute responsabilité et conformément à la seule règle de droit.

3.4 Les mesures non privatives de liberté qui entraînent une obligation pour le délinquant et qui sont appliquées avant la procédure ou le procès, ou en lieu et place de ceux-ci, requièrent le consentement du délinquant.

3.5 Les décisions concernant l'application de mesures non privatives de liberté sont subordonnées à l'examen de l'autorité judiciaire ou de toute autre autorité indépendante compétente, à la demande du délinquant.

3.6 Le délinquant a le droit de déposer auprès de l'autorité judiciaire ou de toute autre autorité indépendante compétente une demande ou une plainte en rapport avec des aspects portant atteinte à ses droits individuels dans l'application des mesures non privatives de liberté.

3.7 Il est prévu un organe approprié aux fins de recours et, si possible, de redressement des torts liés au non-respect des droits de l'homme reconnus au plan international.

3.8 Les mesures non privatives de liberté ne comportent pas d'expérimentation médicale ou psychologique effectuée sur le délinquant, ni de risque indu de dommage physique ou mental pour celui-ci.

3.9 La dignité du délinquant soumis à des mesures non privatives de liberté est protégée à tout moment.

3.10 Lors de l'application de mesures non privatives de liberté, les droits du délinquant ne peuvent faire l'objet de restrictions excédant celles qu'a autorisées l'autorité compétente ayant rendu la décision d'origine.

3.11 L'application de mesures non privatives de liberté se fait dans le respect du droit du délinquant et de sa famille à la vie privée.

3.12 Le dossier personnel du délinquant est strictement confidentiel et inaccessible aux tiers. Seules peuvent y avoir accès les personnes ayant directement à traiter le cas du délinquant, ou d'autres personnes dûment autorisées.

4. Clause de sauvegarde

4.1 Aucune disposition des présentes Règles ne doit être interprétée comme excluant l'application de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement et des autres instruments et règles concernant les droits de l'homme reconnus par la communauté internationale et relatifs au traitement des délinquants et à la protection de leurs droits fondamentaux en tant qu'êtres humains.

II. AVANT LE PROCÈS

5. Mesures pouvant être prises avant le procès

5.1 Lorsque cela est judicieux et compatible avec leur système juridique, la police, le parquet ou les autres services chargés de la justice pénale sont habilités à abandonner les poursuites s'ils estiment qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une procédure judiciaire aux fins de la protection de la société, de la prévention du crime ou de la promotion du respect de la loi ou des droits des victimes. Des critères seront fixés dans chaque système juridique pour déterminer s'il convient d'abandonner les poursuites ou pour décider de la procédure à suivre. En cas d'infraction mineure, le ministère public peut imposer, le cas échéant, des mesures non privatives de liberté.

6. La détention provisoire, mesure de dernier ressort

6.1 La détention provisoire ne peut être qu'une mesure de dernier ressort dans les procédures pénales, compte dûment tenu de l'enquête sur le délit présumé et de la protection de la société et de la victime.

6.2 Les mesures de substitution à la détention provisoire sont utilisées dès que possible. La détention provisoire ne doit pas durer plus longtemps qu'il ne faut pour atteindre les objectifs énoncés dans la règle 6.1 et elle doit être administrée avec humanité et en respectant la dignité de la personne.

6.3 Le délinquant a le droit de faire appel, en cas de mise en détention provisoire, auprès d'une autorité judiciaire ou de toute autre autorité indépendante compétente.

III. PROCÈS ET CONDAMNATION

7. Rapports d'enquêtes sociales

7.1 Lorsqu'il est possible d'obtenir des rapports d'enquêtes sociales, l'autorité judiciaire peut confier à un fonctionnaire ou un organisme agréé le soin d'établir un rapport. Ce rapport devrait contenir des informations sur le milieu social du délinquant susceptibles d'expliquer le type d'infraction que celui-ci commet habituellement et les infractions qui lui sont imputées en l'espèce. Il devrait contenir également des informations et des recommandations pertinentes aux fins de la procédure de fixation de la peine. Les rapports de ce genre seront concrets, objectifs et impartiaux et les opinions personnelles y seront clairement indiquées comme telles.

8. Peines

8.1 L'autorité judiciaire, ayant à sa disposition un arsenal de mesures non privatives de liberté, tient compte, dans sa décision, du besoin de réinsertion du délinquant, de la protection de la société et des intérêts de la victime, qui doit pouvoir être consultée toutes les fois que c'est opportun.

8.2 Les autorités compétentes peuvent prendre les mesures suivantes :

(a) Sanctions orales, comme l'admonestation, la réprimande et l'avertissement ;
(b) Maintien en liberté avant décision du tribunal ;
(c) Peines privatives de droits ;
(d) Peines économiques et pécuniaires, comme l'amende et le jour-amende ;
(e) Confiscation ou expropriation ;
(f) Restitution à la victime ou indemnisation de celle-ci ;
(g) Condamnation avec sursis ou suspension de peine ;
(h) Probation et surveillance judiciaire ;
(i) Peines de travail d'intérêt général ;
(j) Assignation dans un établissement ouvert ;
(k) Assignation à résidence ;
(l) Toute autre forme de traitement en milieu libre ;
(m) Une combinaison de ces mesures.

IV. APPLICATION DES PEINES

9. Dispositions relatives à l'application des peines

9.1 Les autorités compétentes ont à leur disposition une vaste gamme de mesures de substitution concernant l'application des peines en vue d'éviter l'incarcération et d'aider le délinquant à se réinsérer rapidement dans la société.

9.2 Les mesures concernant l'application des peines sont, entre autres, les suivantes :

(a) Permission de sortir et placement en foyer de réinsertion ;
(b) Libération pour travail ou éducation ;
(c) Libération conditionnelle selon diverses formules ;
(d) Remise de peine ;
(e) Grâce.

9.3 Les décisions sur les mesures concernant l'application des peines sont subordonnées, sauf dans le cas d'une mesure de grâce, à l'examen de l'autorité judiciaire ou de toute autre autorité indépendante compétente, à la demande du délinquant.

9.4 Toute forme de libération d'un établissement pénitentiaire débouchant sur des mesures non privatives de liberté est envisagée le plus tôt possible.

V. EXÉCUTION DES MESURES NON PRIVATIVES DE LIBERTÉ

10. Surveillance

10.1 La surveillance a pour objet de réduire les cas de récidive et de faciliter la réinsertion du délinquant dans la société de manière à réduire au maximum ses chances de rechute.

10.2 Lorsqu'une mesure non privative de liberté requiert une surveillance, celle-ci est exercée par une autorité compétente dans les conditions définies par la loi.

10.3 Pour chaque mesure non privative de liberté, il convient de déterminer le régime de surveillance et de traitement le mieux adapté au délinquant en vue de l'aider à s'amender. Ce régime doit être périodiquement examiné et, le cas échéant, adapté.

10.4 Les délinquants devraient, si besoin est, recevoir une assistance psychologique, sociale et matérielle, et des dispositions sont prises pour renforcer leurs liens avec la communauté et faciliter leur réinsertion dans la société.

11. Durée des mesures non privatives de liberté

11.1 La durée des mesures non privatives de liberté ne dépasse pas la période établie par l'autorité compétente conformément à la législation en vigueur.

11.2 Il peut être mis fin à une mesure non privative de liberté lorsque le délinquant y répond favorablement.

12. Conditions des mesures non privatives de liberté

12.1 Si l'autorité compétente fixe les conditions à respecter par le délinquant, elle devrait tenir compte des besoins de la société et des besoins et des droits du délinquant et de la victime.

12.2 Ces conditions sont pratiques, précises et en nombre le plus faible possible et visent à éviter la récidive et à accroître les chances de réinsertion sociale du délinquant, compte étant tenu des besoins de la victime.

12.3 Au début de l'application d'une mesure non privative de liberté, le délinquant se voit expliquer, oralement et par écrit, les conditions d'application de la mesure ainsi que ses droits et obligations.

12.4 Les conditions peuvent être modifiées par l'autorité compétente, conformément à la loi, en fonction des progrès accomplis par le délinquant.

13. Comment assurer le traitement

13.1 Il convient dans certains cas, pour une mesure non privative de liberté, de mettre au point diverses solutions telles que les méthodes individualisées, la thérapie de groupe, les programmes avec hébergement et le traitement spécialisé de diverses catégories de délinquants, en vue de répondre plus efficacement aux besoins de ces derniers.

13.2 Le traitement est mené par des spécialistes ayant la formation requise et une expérience pratique appropriée.

13.3 Lorsqu'il est décidé qu'un traitement est nécessaire, il convient d'analyser les antécédents, la personnalité, les aptitudes, l'intelligence et les valeurs du délinquant, en particulier les circonstances qui ont abouti au délit.

13.4 Pour l'application des mesures non privatives de liberté, l'autorité compétente peut faire appel au concours de la collectivité et des vecteurs de socialisation.

13.5 Le nombre des cas assignés à chaque agent doit se maintenir autant que possible à un niveau raisonnable afin d'assurer l'efficacité des programmes de traitement.

13.6 L'autorité compétente ouvre et gère un dossier pour chaque délinquant.

14. Discipline et non-respect des conditions de traitement

14.1 Le non-respect des conditions à observer par le délinquant peut entraîner la modification ou la révocation de la mesure non privative de liberté.

14.2 La modification ou la révocation de la mesure non privative de liberté ne peut être décidée par l'autorité compétente qu'après un examen détaillé des faits rapportés par l'agent de probation et le délinquant.

14.3 L'échec d'une mesure non privative de liberté ne doit pas aboutir automatiquement à une mesure d'incarcération.

14.4 En cas de modification ou de révocation de la mesure non privative de liberté, l'autorité compétente s'efforce de trouver une solution adéquate de remplacement. Une peine privative de liberté ne peut être prononcée qu'en l'absence d'autres mesures appropriées.

14.5 Le pouvoir d'arrêter et de détenir le délinquant qui ne respecte pas les conditions énoncées est régi par la loi.

14.6 En cas de modification ou de révocation de la mesure non privative de liberté, le délinquant a le droit de faire appel auprès d'une autorité judiciaire ou d'une autre autorité compétente indépendante.

VI. PERSONNEL

15. Recrutement

15.1 Pour le recrutement, nul ne peut faire l'objet d'une discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'âge, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, les biens, la naissance ou tout autre motif. La politique de recrutement devrait tenir compte des politiques nationales d'action en faveur des groupes désavantagés et de la diversité des délinquants placés sous surveillance.

15.2 Les personnes nommées pour appliquer des mesures non privatives de liberté devraient être personnellement qualifiées et avoir, si possible, une formation spécialisée appropriée et une certaine expérience pratique. Ces qualifications seront clairement définies.

15.3 Afin qu'il soit possible de recruter et de garder du personnel qualifié, il convient de lui assurer un statut, une rémunération et des avantages adéquats, eu égard à la nature du travail demandé, et de lui offrir des possibilités de perfectionnement et des perspectives de carrière.

16. Formation du personnel

16.1 La formation vise à faire prendre conscience au personnel de ses responsabilités en matière de réinsertion des délinquants, de protection des droits des délinquants et de protection de la société. Elle doit également le sensibiliser à la nécessité d'une coopération et d'une coordination des activités avec les autres organes compétents.

16.2 Avant de prendre leurs fonctions, les agents recevront une formation portant notamment sur la nature des mesures non privatives de liberté, les objectifs de la surveillance et les diverses modalités d'application desdites mesures.

16.3 Une fois en fonctions, les agents maintiendront à jour et développeront leurs connaissances et leurs qualifications professionnelles grâce à une formation en cours d'emploi et à des cours de recyclage. Des moyens appropriés seront prévus à cette fin.

VII. BÉNÉVOLAT ET AUTRES RESSOURCES DE LA COLLECTIVITÉ

17. Participation de la collectivité

17.1 La participation de la collectivité doit être encouragée car elle constitue une ressource capitale et l'un des moyens les plus importants de renforcer les liens entre les délinquants soumis à des mesures non privatives de liberté et leurs famille et communauté. Cette participation doit compléter les efforts des services chargés d'administrer la justice pénale.

17.2 La participation de la collectivité doit être considérée comme une occasion pour ses membres de contribuer à la protection de leur société.

18. Compréhension et coopération de la part du public

18.1 Les pouvoirs publics, le secteur privé et le grand public doivent être encouragés à seconder les organisations bénévoles qui participent à l'application des mesures non privatives de liberté.

18.2 Des conférences, séminaires, symposiums et autres activités doivent être régulièrement organisés afin de faire mieux sentir que la participation du public est nécessaire pour l'application des mesures non privatives de liberté.

18.3 Il convient de se servir des médias sous toutes leurs formes pour faire adopter au public une attitude constructive débouchant sur des activités propres à favoriser une large application du traitement en milieu libre et l'intégration sociale des délinquants.

18.4 Tout doit être fait pour informer le public de l'importance de son rôle dans l'application des mesures non privatives de liberté.

19. Bénévoles

19.1 Les bénévoles sont soigneusement sélectionnés et recrutés d'après les aptitudes exigées pour les travaux considérés et l'intérêt qu'ils leur portent. Ils sont convenablement formés à la responsabilité particulière qui leur sera confiée et peuvent recevoir appui et conseils de l'autorité compétente, qu'ils peuvent aussi consulter.

19.2 Les bénévoles encouragent les délinquants et leur famille à nouer des liens concrets avec la collectivité et à les élargir, en leur fournissant des conseils et toute autre forme d'assistance appropriée, selon leurs moyens et les besoins des délinquants.

19.3 Dans l'exercice de leurs fonctions, les bénévoles sont couverts par une assurance contre les accidents et les blessures et sont assurés au tiers. Les dépenses autorisées relatives à leur travail leur sont remboursées. Les services qu'ils rendent à la communauté devraient être officiellement reconnus.

VIII. RECHERCHE, PLANIFICATION, ÉLABORATION DES POLITIQUES ET ÉVALUATION

20. Recherche et planification

20.1 Il convient de chercher à enrôler les entités tant publiques que privées dans l'organisation et la promotion de la recherche sur le traitement des délinquants en milieu libre, qui constitue un aspect essentiel de la planification.

20.2 La recherche sur les problèmes auxquels se heurtent les individus en cause, les praticiens, la communauté et les responsables doit être menée de manière permanente.

20.3 Les services de recherche et d'information doivent être intégrés au système de justice pénale pour recueillir et analyser les données statistiques pertinentes sur la mise en œuvre du traitement des délinquants en milieu libre.

21. Élaboration des politiques et mise au point des programmes

21.1 Les programmes relatifs aux mesures non privatives de liberté doivent être planifiés et mis en œuvre de façon systématique en tant que partie intégrante du système de justice pénale dans le processus de développement national.

21.2 Les programmes doivent être régulièrement revus et évalués afin que l'application des mesures non privatives de liberté soit plus efficace.

21.3 Un examen périodique doit être effectué pour évaluer le fonctionnement des mesures non privatives de liberté et voir dans quelle mesure elles permettent d'atteindre les objectifs qui leur ont été fixés.

22. Liaison avec d'autres organismes apparentés et des activités connexes

22.1 Les services voulus doivent être mis en place à différents niveaux pour assurer la liaison entre d'une part les services responsables des mesures non privatives de liberté, les autres secteurs du système de justice pénale, les organismes de développement social et de protection sociale tant publics que privés, dans des domaines tels que la santé, le logement, l'éducation et le travail, et les médias d'autre part.

23. Coopération internationale

23.1 On s'efforcera de promouvoir la coopération scientifique entre les pays dans le domaine du traitement des délinquants en milieu libre. Il convient de renforcer les échanges entre États Membres sur les mesures non privatives de liberté – qu'il s'agisse de recherche, de formation, d'assistance technique ou d'information – par l'intermédiaire des instituts des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants et en collaboration étroite avec le Service de la prévention du crime et de la justice pénale du Centre pour le développement social et les affaires humanitaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

23.2 Il convient d'encourager la réalisation d'études comparatives et l'harmonisation des dispositions législatives pour élargir la gamme des options non institutionnelles et faciliter leur application par-delà les frontières nationales, conformément au Traité type relatif au transfert de la surveillance des délinquants bénéficiant d'un sursis à l'exécution de la peine ou d'une libération conditionnelle.

ANNEXE G : DÉCLARATION DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE JUSTICE RELATIFS AUX VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ ET AUX VICTIMES D'ABUS DE POUVOIR (DOCUMENT DES NATIONS UNIES)

A. VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

1. On entend par « victimes » des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir.

2. Une personne peut être considérée comme une « victime », dans le cadre de la présente Déclaration, que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient ses liens de parenté avec la victime. Le terme « victime » inclut aussi, le cas échéant, la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation.

3. Les dispositions de la présente section s'appliquent à tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, d'âge, de langue, de religion, de nationalité, d'opinion politique ou autre, de croyances ou pratiques culturelles, de fortune, de naissance ou de situation de famille, d'origine ethnique ou sociale et de capacité physique.

Accès à la justice et traitement équitable

4. Les victimes doivent être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité. Elles ont droit à l'accès aux instances judiciaires et à une réparation rapide du préjudice qu'elles ont subi, comme prévu par la législation nationale.

5. Il faut établir et renforcer, si nécessaire, des mécanismes judiciaires et administratifs permettant aux victimes d'obtenir réparation au moyen de procédures officielles ou non qui soient rapides, équitables, peu coûteuses et accessibles. Les victimes doivent être informées des droits qui leur sont reconnus pour chercher à obtenir réparation par ces moyens.

6. La capacité de l'appareil judiciaire et administratif de répondre aux besoins des victimes doit être améliorée :

   (a) En informant les victimes de son rôle et des possibilités de recours qu'il offre, des dates et du déroulement des procédures et de l'issue de leurs affaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'actes criminels graves et lorsqu'elles ont demandé ces informations;

   (b) En permettant que les vues et les préoccupations des victimes soient présentées et examinées aux phases appropriées des instances, lorsque leurs intérêts personnels sont en cause, sans préjudice des droits de la défense, et dans le cadre du système de justice pénale du pays;

   (c) En fournissant l'assistance voulue aux victimes pendant toute la procédure;

(d) En prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes, protéger au besoin leur vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins, en les préservant des manœuvres d'intimidation et des représailles;

(e) En évitant les délais inutiles dans le règlement des affaires et dans l'exécution des décisions ou arrêts accordant réparation aux victimes.

7. Les moyens non judiciaires de règlement des différends, y compris la médiation, l'arbitrage et les pratiques de droit coutumier ou les pratiques autochtones de justice, doivent être utilisés, s'il y a lieu, pour faciliter la conciliation et obtenir réparation pour les victimes.

Obligation de restitution et de réparation

8. Les auteurs d'actes criminels ou les tiers responsables de leur comportement doivent, en tant que de besoin, réparer équitablement le préjudice causé aux victimes, à leur famille ou aux personnes à leur charge. Cette réparation doit inclure la restitution des biens, une indemnité pour le préjudice ou les pertes subies, le remboursement des dépenses engagées en raison de la victimisation, la fourniture de services et le rétablissement des droits.

9. Les gouvernements doivent réexaminer leurs pratiques, règlements et lois pour faire de la restitution une sentence possible dans les affaires pénales, s'ajoutant aux autres sanctions pénales.

10. Dans tous les cas où des dommages graves sont causés à l'environnement, la restitution doit inclure autant que possible la remise en état de l'environnement, la restitution de l'infrastructure, le remplacement des équipements collectifs et le remboursement des dépenses de réinstallation lorsque ces dommages entraînent la dislocation d'une communauté.

11. Lorsque des fonctionnaires ou d'autres personnes agissant à titre officiel ou quasi officiel ont commis une infraction pénale, les victimes doivent recevoir restitution de l'État dont relèvent les fonctionnaires ou les agents responsables des préjudices subis. Dans les cas où le gouvernement sous l'autorité duquel s'est produit l'acte ou l'omission à l'origine de la victimisation n'existe plus, l'État ou gouvernement successeur en titre doit assurer la restitution aux victimes.

Indemnisation

12. Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une indemnisation complète auprès du délinquant ou d'autres sources, les États doivent s'efforcer d'assurer une indemnisation financière :

a) Aux victimes qui ont subi un préjudice corporel ou une atteinte importante à leur intégrité physique ou mentale par suite d'actes criminels graves;

b) À la famille, en particulier aux personnes à la charge des personnes qui sont décédées ou qui ont été frappées d'incapacité physique ou mentale à la suite de cette victimisation.

13. Il faut encourager l'établissement, le renforcement et l'expansion de fonds nationaux d'indemnisation des victimes. Selon que de besoin, il conviendrait d'établir d'autres fonds et indemnisation notamment dans les cas où l'État dont la victime est ressortissante n'est pas en mesure de la dédommager.

Services

14. Les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin par la voie d'organismes étatiques bénévoles, communautaires et autochtones.

15. Les victimes doivent être informées de l'existence de services de santé, de services sociaux et d'autres formes d'assistance qui peuvent leur être utiles, et doivent y avoir facilement accès.

16. Le personnel des services de police, de justice et de santé ainsi que celui des services sociaux et des autres services intéressés doit recevoir une formation qui le sensibilise aux besoins des victimes, ainsi que des instructions visant à garantir une aide prompte et appropriée pour les victimes.

17. Lorsqu'on fournit des services et de l'aide aux victimes, il faut s'occuper de ceux qui ont des besoins spéciaux en raison de la nature du préjudice subi ou de facteurs tels que ceux mentionnés au paragraphe 3 ci-dessus.

B. – VICTIMES D'ABUS DE POUVOIR

18. On entend par « victimes » des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi des préjudices, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui ne constituent pas encore une violation de la législation pénale nationale, mais qui représentent des violations des normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme.

19. Les États devraient envisager d'incorporer dans leur législation nationale des normes proscrivant les abus de pouvoir et prévoyant des réparations pour les victimes de tels abus. Parmi ces réparations devraient figurer notamment la restitution et l'indemnisation, ainsi que l'assistance et l'appui d'ordre matériel, médical, psychologique et social nécessaires.

20. Les États devraient envisager de négocier des conventions internationales multilatérales relatives aux victimes, selon la définition du paragraphe 18.

21. Les États devraient réexaminer périodiquement la législation et les pratiques en vigueur pour les adapter au besoin à l'évolution des situations, devraient adopter et appliquer, si nécessaire, des textes législatifs qui interdisent tout acte constituant un abus grave du pouvoir politique ou économique et qui encouragent les politiques et les mécanismes de prévention de ces actes et devraient prévoir des droits et des recours appropriés pour les victimes de ces actes et en garantir l'exercice.